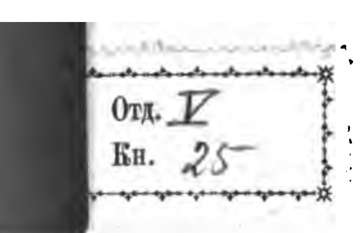



Отд. V
Кн. 25


STANFORD UNIVERSITY
LIBRARIES

КУРСЪ

ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАУКИ

Б. Чичерина.

Часть I.

ОБЩЕЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО.

Цѣна 3 рубля.


МОСКВА.
Типо-литографія Выс. утв. Т-ва И. Н. Кушнеревъ и К°,
Пименовская ул., соб. домъ.
1894.


ПРЕДИСЛОВІЕ.

Съ 1861-го до 1868-го года я читалъ лекціи общаго государственнаго права въ Московскомъ университетѣ. Тотъ же курсъ я читалъ въ то время и покойному Цесаревичу Николаю Александровичу. У меня остались черновыя этихъ лекцій. При скудости нашей политической литературы, думаю, что не безполезно ихъ издать. Можетъ быть, онѣ кому-нибудь пригодятся. Тутъ есть нѣкоторыя, собственно мнѣ принадлежащія мысли, провѣренныя многолѣтнимъ изученіемъ предмета. Полагаю, что онѣ могутъ составить посильный вкладъ и въ общую литературу государственной науки.

Истекшія съ тѣхъ поръ двадцать пять лѣтъ заставляютъ меня измѣнить весьма немногое. Есть нѣкоторые новые факты, которые должны быть приняты во вниманіе; но, въ сущности, наука государственнаго права съ тѣхъ поръ не подвинулась впередъ. Въ направленіи общественной мысли въ этотъ промежутокъ произошелъ довольно рѣзкій поворотъ: отъ стремленія ограничить по возможности государственную дѣятельность она перешла къ чрезмѣрному ея расширенію. Но серіозные ученые не раздѣляли и не раздѣляютъ ни той, ни другой крайности. Преходящія колебанія общественнаго мнѣнія не касаются строгой науки, которая идетъ себѣ своимъ твердымъ шагомъ, стараясь основать свои выводы не на мимолетныхъ потребностяхъ настоящаго дня, а на провѣренной во всѣхъ своихъ частяхъ теоріи и на непреложномъ фундаментѣ историческихъ фактовъ. Разница съ прежнимъ

временемъ заключается лишь въ томъ, что въ ту пору приходилось ратовать главнымъ образомъ противъ индивидуализма, отрицающаго государственныя начала, а теперь приходится обращаться противъ соціализма, стремящагося поглотить лице въ государствѣ. Вслѣдствіе этого, изложенные здѣсь взгляды, безъ сомнѣнія, подвергнутся въ настоящее время упреку въ излишнемъ индивидуализмѣ, точно такъ же, какъ въ прежнее время меня упрекали въ излишней привязанности къ государству. Правильная точка зрѣнія можетъ установиться только всестороннимъ изученіемъ государства въ его юридическихъ основахъ и въ его исторической жизни. Издаваемый нынѣ курсъ имѣетъ цѣлью способствовать по возможности выясненію этихъ вопросовъ.

Приступая къ чтенію курса въ Московскомъ университетѣ, я не думалъ ограничиться одною юридическою стороною предмета. На первой же лекціи я высказалъ намѣреніе, кромѣ собственно государственнаго права, читать также ученіе объ обществѣ и политику. И эти лекціи были у меня вчернѣ подготовлены. Но время и обстоятельства не дозволили мнѣ исполнить эту задачу. Поэтому, эта часть курса далеко не получила такой обработки, какъ первая. Надобно вообще сказать, что ученіе объ обществѣ мало разработано и въ общей литературѣ. То, что носитъ названіе соціологіи, въ сущности ничто иное, какъ хаотическая смѣсь всякихъ экономическихъ, юридическихъ и политическихъ свѣдѣній и взглядовъ, менѣе всего могущихъ имѣть притязаніе иа наименованіе науки. Попытки создать изъ этого нѣчто цѣльное, каковы, напримѣръ, ученія Конта, Спенсера и Шеффле, представляютъ только фантастическія зданія, лишенныя всякаго научнаго значенія. На истинно научную почву сталъ Лоренцъ Штейнъ въ своемъ *Ученіи объ обществѣ*: были и другіе, которые старались выяснить эти вопросы. Но доселѣ они еще не установлены въ твердыхъ началахъ. Тѣмъ не менѣе, считаю не лишнимъ издать и эту часть, ибо только этимъ дается цѣльность государственной наукѣ. Предоставляю болѣе молодымъ силамъ

идти далѣе по этому пути, хотя вполнѣ сознаю, что именно въ политикѣ преимущественно требуется основанная на опытности умственная зрѣлость. Государственная наука всего менѣе можетъ быть построена на одностороннихъ увлеченіяхъ.

Не ограничиваясь курсомъ государственнаго права, я выбралъ для общаго заглавія названіе „государственной науки", соотвѣтствуещее нѣмецкому „Staatswissenschaft". Слово *политика*, которое употреблялось древними, получило слишкомъ спеціальное значеніе; оно обнимаетъ только одну отрасль означенной науки. Съ другой стороны, взятыя во множественномъ числѣ, политическія науки распространяются и на международное право, которое исключается изъ настоящаго изложенія. На русскомъ языкѣ это будетъ первая попытка представить предметъ въ его полнотѣ. Какъ бы о ней ни судили, она во всякомъ случаѣ составляетъ плодъ многолѣтняго размышленія и усидчиваго труда.

Село Караулъ.
29 Іюня 1893 года.

I.

ОБЩЕЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО.

КНИГА ПЕРВАЯ.

Существо и основные элементы государства.

ГЛАВА I.

Существо государства.

Изложеніе государственнаго права должно начаться съ установленія понятія о государствѣ. Имъ опредѣляется его существо, или свойственная ему природа.

Понятіе выражается опредѣленіемъ. Полное опредѣленіе должно заключать въ себѣ всѣ основные элементы, или признаки предмета, опредѣляющіе его существо и отличающіе его отъ другихъ. Чтобы въ этомъ отношеніи найти путеводную нить, припомнимъ важнѣйшія опредѣленія государства, которыя встрѣчаются въ исторіи политическихъ ученій.

Государство, говоритъ Аристотель, есть извѣстный союзъ людей, а всякій союзъ заключается для извѣстнаго блага. Высшій изъ всѣхъ союзовъ будетъ тотъ, который заключается для высшаго блага, обнимающаго всѣ остальныя. Это и есть союзъ политическій, котораго цѣль есть самодовлѣющая и совершенная жизнь. Поэтому государство опредѣляется какъ союзъ родовъ и селъ для жизни совершенной и самобытной (Πόλις δὲ ἡ γενῶν καὶ κωμῶν κοινονία ζοῆς τελέιας καὶ αὐτάρχους. Pol. III, гл. 5; ср. I, гл. 1).

Такимъ образомъ, здѣсь государство опредѣляется его цѣлью, полнотою и самобытностью жизни, чѣмъ оно отличается отъ другихъ союзовъ, преслѣдующихъ тѣ или другія частныя цѣли.

Туже мысль выражаетъ Гегель, когда онъ опредѣляетъ государство, какъ осуществленіе нравственной идеи (Der Staat ist die Wirklichkeit der sittlichen Idee: Rechtsphil. § 257). Нравственная идея, представляющая высшее сочетаніе свободы съ разумнымъ порядкомъ, составляетъ природу государства, или внутреннюю цѣль, которую оно осуществляетъ въ своемъ устройствѣ.

Иные элементы принимаетъ Цицеронъ. Какъ Римлянинъ, онъ вводитъ въ свое опредѣленіе, съ одной стороны, свободу гражданъ, съ другой стороны юридическій законъ, какъ связующее начало общества. Государство, по его опредѣленію, есть устроеніе народа (res publica est constitutio populi. De Rep. I, 26); „народъ же не есть всякое собраніе людей, соединенныхъ какимъ бы то ни·было образомъ, а собраніе людей, связанныхъ согласіемъ права и общеніемъ пользы“ (populus autem non omnis hominum coetus quoque modo congregatus, sed coetus multitudinis, juris consensu et utilitatis communione sociatus. Ib. 25). Въ другомъ мѣстѣ, указавши на то, что „законъ есть связь гражданскаго общества“ (quum lex sit civilis societatis vinculum), онъ спрашиваетъ: „что такое государство, какъ не общеніе права?“ (quid enim est civitas, nisi juris societas? Ib. 32).

Изъ новыхъ писателей опредѣленію Цицерона слѣдуетъ родоначальникъ философіи права новаго времени, Гуго Гроцій. „Государство, говоритъ онъ, есть совершенный союзъ свободныхъ людей для охраненія права и для общей пользы“ (Civitas est coetus perfectus liberorum hominum; juris fruendi et communis utilitatis causa sociatus. De jure belli ac pac. I, I, § XIV). Но еще прежде него Боденъ существеннымъ признакомъ государства считалъ верховную власть. Государство, по его опредѣленію, есть правое управленіе нѣсколькихъ семействъ и того, что имъ обще, съ верховною властью (République est un droit gouvernement de plusieurs mesnages, et de ce qui leur est commun, avec puissance souveraine. De la Rép. I, I).

Тотъ же признакъ верховной власти, въ связи съ теоріею происхожденія государства изъ договора, полагаетъ въ основаніе своего опредѣленія Гоббесъ. „Государство, говоритъ онъ, есть единое лице, котораго воля, вслѣдствіе договора многихъ людей, считается волею всѣхъ, такъ что оно можетъ употреблять силы и способности каждаго для общаго мира и защиты“ (civitas est persona una, cujus voluntas, ex pactis plurium hominum, pro voluntate habenda est ipsorum omnium, ut singulorum viribus et facultatibus uti possit ad pacem et defensionem communem. De Cive. V).

Тоже понятіе о единеніи воль на основаніи договора было усвоено и защитниками теоріи народовластія. По ученію Руссо, въ силу договора, которымъ отдѣльныя лица соединяютъ свою волю въ одну общую волю, образуется нравственное или собирательное тѣло, которое отъ этого акта получаетъ свое единство, свое общее *я*, свою жизнь и свою волю. Это публичное лице, образуемое единеніемъ всѣхъ, называется государствомъ (Du Contr. soc. Liv. I, ch. 6).

Теорія происхожденія государствъ изъ договора, какъ извѣстно,

не выдержала критики и нынѣ всѣми оставлена. Поэтому и вытекающія изъ нея понятія не могутъ входить въ опредѣленіе государства. Оно должно заключать въ себѣ лишь то, что необходимо принадлежитъ къ существу государства и безъ чего оно немыслимо. Изложенныя выше опредѣленія содержатъ въ себѣ всю совокупность этихъ необходимыхъ элементовъ, а именно: соединяющіяся свободныя лица, связывающее ихъ юридическое начало, или законъ, общую цѣль, во имя которой происходитъ соединеніе, и, наконецъ, верховную власть, составляющую характеристическую принадлежность государственнаго союза. Соединяя всѣ эти элементы, мы получимъ слѣдующее опредѣленіе: *„государство есть союзъ народа, связаннаго закономъ въ одно юридическое цѣлое, управляемое верховною властью для общаго блага“*.

Всѣ эти элементы, власть, законъ, свобода и общая цѣль, входятъ въ составъ всѣхъ другихъ союзовъ, въ которые слагается человѣческое общежитіе. Безъ нихъ не обходится ни одинъ. Эти союзы суть: союзъ кровный, гражданскій и церковный. Первый основанъ на физіологическихъ и нравственныхъ отношеніяхъ мужа и жены, родителей и дѣтей; второй на частныхъ отношеніяхъ свободныхъ или несвободныхъ лицъ, живущихъ подъ общими нормами права; третій на нравственно - религіозномъ законѣ, связывающемъ вѣрующихъ въ единое религіозное общество. Основные элементы всякаго общежитія, власть, законъ, лице и общая цѣль, присущи имъ всѣмъ, но въ каждомъ изъ нихъ одинъ элементъ является преобладающимъ: въ кровномъ союзѣ полнота цѣлей, образующая общеніе всей жизни для совокупнаго блага; въ гражданскомъ союзѣ—лице съ его частными правами и интересами; въ церковномъ союзѣ—религіозно-нравственный законъ; наконецъ въ государствѣ преобладаетъ начало власти. Существенный признакъ, отличающій государство отъ всѣхъ другихъ союзовъ, состоитъ въ томъ, что всѣ они юридически подчиняются государству, государство же владычествуетъ надъ всѣми. Верховный, державный, владычествующій союзъ называется именно государствомъ. Другіе союзы могутъ случайно быть совершенно самостоятельными. Отецъ семейства на необитаемомъ островѣ не подчиненъ никому. Средневѣковой предводитель дружины былъ вольный человѣкъ, не знавшій надъ собою власти и командовавшій другими такими же вольными людьми, состоявшими съ нимъ въ договорныхъ отношеніяхъ. Но эта случайная самостоятельность есть не болѣе какъ фактическое явленіе, а не юридическое начало, вытекающее изъ самаго существа этихъ союзовъ. Государству же верховная власть принадлежитъ по самому его существу; это—признакъ, отличающій его отъ другихъ союзовъ. Самое понятіе о верховной власти заключаетъ въ себѣ полноту права, которое дѣлаетъ

изъ этого начала особый юридическій принципъ, неприложимый ни къ какому другому союзу и спеціально свойственный государству. Съ этимъ объясненіемъ можно вкратцѣ опредѣлить государство, въ отличіе отъ другихъ союзовъ, какъ *союзъ народа, живущаго подъ верховною властью.*

Примѣч. Русское слово *государство* точнѣе обозначаетъ этотъ отличительный признакъ политическаго союза, нежели греческое πολὶς, латинское *civitas* или новѣйшее *état, Staat.*

Разберемъ подробное опредѣленіе, съ цѣлью установить точное понятіе о всѣхъ входящихъ въ составъ его признакахъ.

1. Государство есть *союзъ.* Многіе публицисты, напримѣръ Моль, опредѣляютъ государство, какъ *учрежденіе.* Если подъ именемъ учрежденія разумѣть всякое постоянное устройство, опредѣляемое нормами права, то государство есть учрежденіе. Но это понятіе слишкомъ общее. Учрежденія бываютъ и такія, которыя не суть союзы, а мѣста и лица, исправляющія извѣстныя общественныя должности. Въ этомъ смыслѣ государство можетъ быть понято, не какъ союзъ народа, а какъ система мѣстъ и лицъ, стоящая надъ народомъ и имъ управляющая. Такое воззрѣніе ведетъ къ ложнымъ послѣдствіямъ, ибо черезъ это граждане перестаютъ быть членами государства; они не входятъ въ его составъ. Недостаточность этого понятія очевидна. Народъ, устроенный въ государство, образуетъ одно цѣлое, въ составъ котораго входятъ, съ одной стороны, соединяющіяся лица, съ другой система учрежденій, которыя служатъ ему органами. Все это вмѣстѣ составляетъ одно юридическое тѣло, состоящее изъ лицъ и учрежденій; какъ таковое, оно должно имѣть свое названіе, и это названіе есть государство. Публицисты, которые держатся понятія о государствѣ, какъ объ учрежденіи, сами принуждены признать эти начала. Моль постоянно называетъ государство организмомъ народнаго сожительства.

2. Государство есть союзъ *народа.* Слово *народъ* имѣетъ два значенія: этнографическое и юридическое. Народъ въ этнографическомъ смыслѣ есть совокупность людей, связанныхъ естественнымъ происхожденіемъ и духовнымъ единствомъ. Внѣшнимъ выраженіемъ этого единства служитъ общій языкъ. Народъ въ этомъ смыслѣ можетъ вовсе и не быть устроенъ въ государственный союзъ. Одинъ и тотъ же народъ нерѣдко входитъ въ составъ разныхъ государствъ. Въ юридическомъ же смыслѣ народъ есть совокупность лицъ, составляющихъ одно политическое тѣло. Съ точки зрѣнія права, народъ образуется именно соединеніемъ людей въ государство. А такъ какъ союзъ состоитъ изъ множества лицъ, связанныхъ въ одно цѣлое, то

и въ юридическомъ смыслѣ слово *народъ* можетъ быть понимаемо въ двоякомъ смыслѣ: какъ единство и какъ множество. Какъ единое юридическое тѣло, народъ тождественъ съ государствомъ; но въ это понятіе, кромѣ лицъ, входитъ и все юридическое устройство, связывающее народъ въ одно тѣло, то есть правительство. Государство составляется изъ гражданъ совокупно съ правительствомъ. Напротивъ, какъ множество, народъ есть совокупность отдѣльныхъ лицъ или *гражданъ*, подчиненныхъ высшей власти. Въ этомъ смыслѣ народъ противополагается правительству и подчиняется послѣднему, при чемъ однако граждане, какъ свободныя лица, имѣютъ и права, которыя могутъ простираться до участія въ верховной власти.

Народъ есть первый и необходимый элементъ государства, ибо союзъ составляется изъ лицъ. Но для того чтобы онъ могъ образовать государство, нужно общее сожительство. Государство не составляется изъ разсѣянныхъ лицъ, какъ церковь, какъ сословіе, какъ племя, ибо въ такомъ случаѣ нѣтъ самостоятельнаго, полновластнаго цѣлаго. Для этого необходимо имѣть свое, занимаемое союзомъ, пространство, то есть *территорію*. Поэтому территорія составляетъ необходимую *принадлежность* государства, и въ этомъ смыслѣ она входитъ въ него, какъ одинъ изъ составныхъ его элементовъ. Народъ въ юридическомъ смыслѣ можетъ быть опредѣленъ какъ совокупность гражданъ, живущихъ на своей территоріи и образующихъ одно юридическое цѣлое.

3. Народъ, или составляющіе его граждане, живутъ подъ общимъ *закономъ*. Человѣческій законъ есть постоянное правило жизни. Юридическій законъ есть принудительное правило, опредѣляющее права и обязанности лицъ. Этимъ онъ отличается отъ закона нравственнаго, который обращается къ совѣсти, но исполняется по свободному рѣшенію человѣка, а не въ силу принужденія. Юридическій законъ подраздѣляется на гражданскій и государственный. Первымъ опредѣляются права и обязанности отдѣльныхъ лицъ между собою; вторымъ опредѣляются отношенія членовъ къ цѣлому и цѣлаго къ членамъ. Этимъ самымъ государственный законъ подчиняетъ лица постоянному высшему порядку и связываетъ ихъ въ единое тѣло. Подчиненіе лицъ господствующей надъ ними власти совершается на основаніи закона; иначе это—право силы, а не юридическое начало. Законъ, съ другой стороны, ограждаетъ и свободу, опредѣляя права гражданъ. Слѣдовательно, безъ закона невозможна гражданская свобода. Наконецъ, законъ опредѣляетъ устройство, права и обязанности государственныхъ властей, ибо власть можетъ повелѣвать только во имя законнаго права. Такимъ образомъ, законъ составляетъ общую юридическую связь

всѣхъ элементовъ государства. Это и выражается приведеннымъ выше изреченіемъ Цицерона: lex est vinculum civitatis.

4. Законъ связываетъ народъ въ *единое юридическое цѣлое*. Союзъ, составляющій юридически одно цѣлое, называется *юридическимъ* или *нравственнымъ лицомъ*. Таковое становится субъектомъ правъ и обязанностей; оно имѣетъ свою волю, органомъ которой является установленная въ немъ власть. Законъ, связывающій лица въ одно цѣлое, вмѣстѣ съ тѣмъ подчиняетъ ихъ волѣ этого цѣлаго, выражаемой установленною закономъ властью. Но этотъ верховный органъ, въ свою очередь, имѣетъ подчиненные органы, черезъ которые верховная воля переходитъ въ исполненіе. Вслѣдствіе этого, система государственныхъ учрежденій образуетъ цѣльный, связанный внутри себя *организмъ*, въ которомъ выражается цѣльность государственнаго порядка. А такъ какъ и граждане участвуютъ въ дѣятельности этихъ органовъ, то все государство въ совокупности можетъ разсматриваться какъ организмъ. Но употребляя этотъ терминъ, не должно забывать, что это организмъ составленный не изъ страдательныхъ физическихъ матеріаловъ, повинующихся непреложнымъ физическимъ законамъ, а изъ разумно-свободныхъ лицъ, имѣющихъ каждое свои права, свои цѣли и свои интересы. Это—организмъ духовный, который имѣетъ свою спеціальную природу и свои свойства. Поэтому всякія заключенія отъ свойствъ физическихъ организмовъ и всякія уподобленія физическому организму тутъ неумѣстны. Они составляютъ плодъ ненаучной фантазіи и ведутъ къ совершенно ложнымъ послѣдствіямъ. Столь же неумѣстно смѣшеніе государства съ обществомъ и распространеніе на послѣднее того понятія объ организмѣ, которое присвоивается государству въ силу его юридическаго устройства. Общество, даже съ чисто юридической стороны, какъ гражданское общество, не составляетъ одного юридическаго лица; оно представляетъ совокупность частныхъ отношеній между входящими въ составъ его лицами, и этимъ самымъ оно отличается отъ государства. И тутъ смѣшеніе этихъ двухъ разныхъ понятій ведетъ къ радикально ложнымъ послѣдствіямъ, именно, къ поглощенію общества государствомъ, а съ тѣмъ вмѣстѣ къ уничтоженію свободы лица. Истинное отношеніе этихъ двухъ союзовъ будетъ выяснено ниже.

5. Государственный союзъ управляется *верховною властью*. Власть есть воля, имѣющая право повелѣвать. Таковая необходима во всякомъ союзѣ, ибо она одна можетъ охранять законъ и порядокъ и ограждать свободу лицъ отъ посягательства со стороны другихъ. Свобода человѣка заключаетъ въ себѣ возможность нарушенія чужаго права, а вмѣстѣ и уничтоженія цѣлей союза. При полной свободѣ лицъ ни-

какой союзъ существовать не можетъ. Человѣческое общежитіе основано на томъ, что общая сила заставляетъ каждаго подчиняться общей волѣ. Но какъ скоро существуютъ власти, такъ необходима власть верховная; этого требуетъ общественное единство, которое невозможно при существованіи властей другъ отъ друга независимыхъ. Въ обществѣ, составляющемъ одно цѣлое, всѣ частныя власти, въ порядкѣ юридическихъ отношеній, должны подчиняться единой верховной власти, какъ представительницѣ цѣлаго, владычествующаго надъ частями. Изъ человѣческихъ союзовъ, эта власть можетъ принадлежать только государству, ибо оно представляетъ это высшее юридическое цѣлое. По самой своей природѣ, или по своему понятію, государство есть союзъ, облеченный верховною властью.

6. Цѣль государства есть *общее благо*. Благо союза заключается въ полнотѣ и согласномъ развитіи всѣхъ его элементовъ. Въ этомъ состоитъ истинная природа государства, его *идея*. Поэтому можно сказать, что цѣль государства состоитъ въ развитіи его идеи. Эта цѣль содержитъ въ себѣ и юридическое начало и нравственное: юридическое, ибо она осуществляется путемъ принужденія; нравственное, ибо подчиненіе частныхъ цѣлей общей есть нравственное требованіе. Но государство не имѣетъ цѣлью осуществленіе нравственныхъ требованій личною дѣятельностью его членовъ. Эта цѣль составляетъ задачу церкви, а не государства, ибо церковь, а не государство дѣйствуетъ на совѣсть; принудительное же исполненіе нравственныхъ требованій есть отрицаніе самыхъ основаній нравственнаго закона, который есть законъ свободы. Государство осуществляетъ нравственныя начала въ собственной своей дѣятельности, на сколько ею опредѣляются общіе интересы союза. Съ другой стороны, государство не ставитъ себѣ цѣлью частнаго блага своихъ членовъ. Частное благо есть цѣль гражданскаго общества, а не государства. Послѣднее содѣйствуетъ развитію частныхъ интересовъ лишь на столько, на сколько они входятъ въ общій интересъ. Государство есть союзъ, возвышающійся надъ другими союзами, а не поглощающій ихъ въ себѣ. Поэтому и цѣль его не совпадаетъ съ цѣлью другихъ союзовъ. Существенное отличіе состоитъ въ томъ, что цѣль его *общая*, а не частная. Но такъ какъ благо цѣлаго зависитъ отъ благосостоянія частей, то косвенно цѣлью государства становится содѣйствіе частнымъ интересамъ. На сколько это содѣйствіе необходимо, это вопросъ, котораго рѣшеніе зависитъ отъ измѣняющихся условій жизни. Но коренное начало состоитъ въ томъ, что вмѣшательство государства въ область частныхъ интересовъ составляетъ исключеніе, а не правило.

Таково существо государства, выраженное его опредѣленіемъ. Изъ

него вытекаютъ и существенныя его свойства. Они суть слѣдующія:

1. Государство есть союзъ *единый*. Существо его состоитъ именно въ томъ, что лица соединяются здѣсь въ единое юридическое тѣло, имѣющее одну цѣль — общее благо, и управляемое единою верховною властью, господствующею надъ частями. Однако этотъ признакъ прилагается вполнѣ только къ простому, единичному государству. Но могутъ быть государства сложныя, составленныя изъ другихъ государствъ. Въ такомъ случаѣ верховная власть, представляющая верховное единство, распредѣляется между цѣлымъ и частями. Формы этихъ соединеній могутъ быть разныя; онѣ будутъ изложены ниже.

2. Государство есть союзъ *постоянный*. Оно образуется не для временныхъ цѣлей, а во имя вѣчныхъ началъ, владычествующихъ въ человѣческой жизни, и подчиняющихъ ее высшему нравственно-юридическому порядку. Какъ юридическое лице, государство не рождается и не умираетъ, а сохраняется неизмѣнно, связывая слѣдующія другъ за другомъ поколѣнія въ одно цѣлое. Эта связь не возобновляется безпрерывно, волею каждаго поколѣнія, какъ утверждаютъ послѣдовательные атомисты. Рождаясь въ государствѣ, человѣкъ является на свѣтъ уже связанный государственнымъ закономъ; онъ принимаетъ все наслѣдіе предковъ, которое онъ точно такимъ же образомъ передаетъ потомкамъ. Безъ этой преемственности сознанія и воли нѣтъ духовной жизни, нѣтъ исторіи человѣчества. Эта преемственность не нарушается даже измѣненіемъ всѣхъ учрежденій. Государство есть союзъ, который остается тождественнымъ съ собою, хотя бы весь установленный въ немъ юридическій порядокъ подвергся полному перевороту. Поэтому и обязательства государства сохраняютъ свою силу, не смотря на смѣну поколѣній и правительствъ. По идеѣ, государство вѣчно, хотя, въ силу обстоятельствъ, оно можетъ разрушиться.

3. Какъ единый, постоянный союзъ, государство юридически *нераздѣльно*. Фактически, оно конечно можетъ дѣлиться, также какъ оно можетъ разрушаться, уступая внѣшней силѣ или вслѣдствіе внутренняго распаденія. Части, которыя не держатся вмѣстѣ, могутъ разорвать свою связь. Но не можетъ быть юридическаго закона, въ силу котораго государство было бы дѣлимо, ибо это противорѣчитъ его существу. Въ средніе вѣка, и на Западѣ и у насъ, княжества нерѣдко дѣлились между сыновьями владѣльца; но это именно доказываетъ, что тутъ не было государственнаго порядка. Это были союзы, управляемые частнымъ правомъ, а не государства въ истинномъ значеніи этого слова.

4. Государство есть союзъ *самостоятельный*. Будучи облечено вер-

ховною властью, оно не подчиняется никому. Это—тѣло державное. Отсюда внѣшняя его независимость. Однако и тутъ могутъ быть уклоненія отъ этого начала. Въ сложныхъ государствахъ части пользуются неполною самостоятельностью. Государство можетъ быть подчинено другому и въ силу завоеванія. Сохраняя часть своихъ правъ, оно ограничивается въ другихъ. Черезъ это оно не перестаетъ быть государствомъ, хотя не вполнѣ соотвѣтствуетъ этому типу. При полной зависимости, оно превратилось бы въ простую область; сохраняя часть своихъ правъ, оно представляетъ нѣчто среднее между областью и государствомъ. Подобныя полусамостоятельныя государства можно назвать полугосударствами. Дѣйствительная жизнь всегда представляетъ переходы изъ одной формы въ другую; но это не мѣшаетъ обозначить существенные признаки каждой формы.

Въ результатѣ, государство представляетъ организацію народной жизни, сохраняющейся и обновляющейся при непрерывной смѣнѣ поколѣній. Въ немъ народъ становится историческою личностью и исполняетъ свое историческое назначеніе. Поэтому въ государствѣ выражаются физіологическія и духовныя свойства народа. Каждый народъ имѣетъ свои особенности, данныя природою и выработанныя исторіею. Эти особенности онъ вноситъ и въ государственную жизнь. Черезъ это не измѣняется сущность государства, ибо оно коренится въ неизмѣнной природѣ человѣческаго общежитія. Но изъ присущихъ ему элементовъ получаетъ перевѣсъ тотъ или другой. Этнографическимъ началомъ измѣняется не существо государства, а дѣйствительная его жизнь.

Для отдѣльнаго лица эта общая, охватывающая его среда, въ которой оно рождается, живетъ и умираетъ, къ которой оно принадлежитъ, какъ часть къ цѣлому, называется *отечествомъ*. Каждому человѣку отечество представляется вѣчною идеею, которой онъ обязанъ служить всѣмъ своимъ существомъ, жертвуя для него даже жизнью. Любовь къ отечеству составляетъ одно изъ самыхъ высокихъ и священныхъ человѣческихъ чувствъ. Эта идея отечества, получая общую организацію, устроиваясь какъ одно цѣлое, имѣющее одну волю, становится государствомъ. Государство есть организованное отечество.

ГЛАВА II.

Государственная цѣль.

Опредѣливъ существо государства, разберемъ одинъ за другимъ всѣ основные его элементы. Начнемъ съ цѣли, представляющей полное выраженіе идеи государства, то есть, его природы и конечной при-

чины его существованія. Общая цѣль каждаго существа, заключающая въ себѣ всѣ частныя его цѣли, состоитъ въ исполненіи его назначенія. Назначеніе же предмета опредѣляется его природою, которая составляетъ внутреннюю цѣль развитія, или идею, руководящую его дѣятельностью. Поэтому высшая цѣль государства состоитъ въ осуществленіи его идеи, или въ развитіи его существа.

Существо государства изложено выше: оно представляетъ сочетаніе разнообразныхъ общественныхъ элементовъ въ единый органическій союзъ. Слѣдовательно, общая цѣль государства состоитъ въ развитіи этихъ элементовъ и въ гармоническомъ ихъ соглашеніи.

Это цѣль практическая, а не теоретическая. Государство не изслѣдуетъ истины, а осуществляетъ добро. Поэтому, развитіе науки, искусства, религіи, само по себѣ, не составляетъ цѣли государства. Оно въ этихъ вопросахъ не имѣетъ голоса. Однако теоретическіе вопросы находятся въ тѣсной связи съ практическими. Разрѣшеніе практическихъ задачъ, общественное устройство, порядокъ и развитіе, зависятъ отъ разлитыхъ въ обществѣ мыслей и убѣжденій, отъ степени его образованія, а съ своей стороны, теоретическія цѣли часто нуждаются въ практическихъ средствахъ, находящихся въ распоряженіи государства. Въ обоихъ случаяхъ онѣ входятъ въ кругъ вѣдомства государства, которое имъ содѣйствуетъ, имѣя въ виду приносимую ими практическую пользу.

Но это цѣль косвенная; прямая же цѣль состоитъ въ гармоническомъ устройствѣ общественной жизни. Эта общая цѣль распадается на столько отдѣльныхъ цѣлей, сколько существуетъ отдѣльныхъ элементовъ въ государствѣ, ибо каждый элементъ, развиваясь, имѣетъ свою, присущую ему цѣль. Отсюда разнообразіе приписываемыхъ государству цѣлей и тѣ разнорѣчія, которыя мы находимъ у писателей.

Характеристическимъ признакомъ государственнаго союза является, какъ мы видѣли, верховная власть. Она управляетъ государствомъ, слѣдовательно служитъ верховнымъ двигателемъ всѣхъ его цѣлей. Но собственное ея назначеніе, независимо отъ другихъ элементовъ, состоитъ въ установленіи безопасности. Это сила, побѣждающая всѣ другія силы, препятствующая нарушенію порядка, а вмѣстѣ охраняющая союзъ отъ внѣшнихъ нападеній. И такъ, *установленіе безопасности*, вотъ первая цѣль государства. Эту цѣль приписываютъ ему Гоббесъ и другіе писатели. Средствомъ для этого служитъ развитіе государственной силы, которая черезъ это сама становится цѣлью для государства. Очевидно, что эта цѣль чисто отрицательная; она состоитъ въ устраненіи зла. Но устранить зло, или неправомѣрное насиліе, можно только насиліемъ, то есть, новымъ зломъ. Слѣдовательно,

съ этой точки зрѣнія, власть, а потому и государство ничто иное какъ неизбѣжное зло, установленное для избѣжанія зла еще бо́льшаго. Еслибы всѣ люди были добродѣтельны, то государства были бы вовсе не нужны. А потому идеалъ человѣческаго общежитія состоитъ въ упраздненіи государства. Такой взглядъ высказываютъ даже такіе основательные изслѣдователи государственнаго права, какъ Цахаріэ.

Софизмъ состоитъ здѣсь въ томъ, что отрицаніе зла не есть зло, а добро. Насиліе тогда только есть зло, когда оно является нарушеніемъ права, а не тогда, когда оно является возстановленіемъ права, отрицаніемъ отрицанія. Частному лицу воспрещается самоуправство, ибо оно не можетъ быть судьею собственнаго права; но въ обществѣ необходимъ органъ, охраняющій и возстановляющій право, и таковымъ является государство, какъ представитель цѣлаго, господствующаго надъ членами. Еслибы даже всѣ люди были добродѣтельны, то и въ такомъ случаѣ подобный органъ былъ бы необходимъ, ибо отрицательная дѣятельность предполагаетъ нѣчто положительное, что требуется охранять. Запрещая насиліе, установляя безопасность, государство тѣмъ самымъ объявляетъ свободу и права человѣка неприкосновенными для другихъ. Но для того чтобъ охранять права, нужно сначала ихъ опредѣлить. Свобода и права имѣютъ границы, отдѣляющія область свободы одного лица отъ области свободы другаго; слѣдовательно, необходимо установить для нихъ положительныя нормы, а это опять дѣло власти, какъ представительницы цѣлаго, господствующаго надъ частями. *Опредѣленіе и охраненіе свободы и правъ лица*—такова вторая цѣль государства. Эту цѣль приписываютъ ему ученія XVIII-го вѣка.

Личная свобода и проистекающія изъ нея права принадлежатъ къ области гражданскаго общества. Государство, являясь верховнымъ установителемъ и охранителемъ этихъ правъ, тѣмъ самымъ подчиняетъ себѣ гражданское общество. Но свобода составляетъ существенный элементъ самого государства. Оно состоитъ изъ свободныхъ лицъ, которыя, подчиняясь высшей власти, сами, въ большей или меньшей степени, участвуютъ въ рѣшеніи общественныхъ дѣлъ. Это участіе составляетъ сущность свободы политической, въ отличіе отъ свободы личной или гражданской. Слѣдовательно, развитіе свободы политической составляетъ также одну изъ цѣлей государства. Теоретики народовластія считаютъ ее даже неотъемлемою принадлежностью всякаго правомѣрнаго государства.

Но свобода въ государствѣ подчиняется высшему нравственному порядку. Свобода человѣка потому должна быть уважаема, что человѣкъ существо разумно-нравственное, носящее въ себѣ сознаніе высшихъ началъ. Въ государствѣ онъ становится членомъ высшаго нравственно-

юридическаго союза, который, подчиняя части цѣлому, тѣмъ самымъ осуществляетъ нравственный законъ и служитъ средствомъ для нравственнаго возвышенія людей. Такимъ образомъ, *осуществленіе нравственнаго порядка* составляетъ также цѣль государства. Эту цѣль приписываетъ ему школа Лейбница, также Фихте и Шталь.

Однако не всякое исполненіе нравственнаго закона можетъ быть цѣлью государства. Коренная область нравственнаго закона есть внутренній міръ человѣка, въ которомъ господствуетъ свободная совѣсть. Человѣкъ дѣйствуетъ нравственно, когда онъ дѣйствуетъ по внутреннему побужденію, а не подъ вліяніемъ внѣшнихъ силъ. На эту область государственная цѣль не распространяется, 1) потому, что это сфера частная, а государственная цѣль общая; 2) потому что это область свободы, которая не подлежитъ дѣйствію принудительной власти. Принужденіе къ нравственнымъ дѣйствіямъ есть притѣсненіе совѣсти, слѣдовательно отрицаніе нравственности въ самомъ ея корнѣ, въ свободномъ побужденіи человѣка. Принудительная нравственность есть безнравственность. Въ этой области можетъ дѣйствовать только церковь своимъ нравственнымъ вліяніемъ и своимъ дѣйствіемъ на совѣсть. Государство же имѣетъ цѣлью исполненіе нравственнаго закона, насколько онъ осуществляется въ общественной жизни. Нравственный законъ исполняется установленіемъ прочнаго законнаго порядка и справедливыхъ нормъ жизни. Ему противорѣчатъ произволъ и притѣсненіе. Какъ представители этого высшаго нравственнаго порядка, правители обязаны руководиться въ своихъ дѣйствіяхъ нравственнымъ закономъ. Это не есть уже требованіе личной совѣсти, въ которой каждый является самъ себѣ судьей; это — требованіе государственнаго союза, осуществляющаго въ себѣ нравственный законъ.

Но въ государственной жизни нравственныя требованія сочетаются съ матеріальными интересами, насколько они касаются цѣлаго союза. Совокупность тѣхъ и другихъ составляетъ *общественное благо*, которое и есть высшая и конечная цѣль государства, заключающая въ себѣ всѣ остальныя. Государство не есть только внѣшнее учрежденіе, установленное для охраненія права и безопасности; это и не чисто нравственный союзъ, какъ церковь. Государство есть организмъ народной жизни, личность народа, какъ единаго, постояннаго цѣлаго, а потому всѣ интересы народа суть собственные интересы государства. Всѣ человѣческіе интересы, какъ матеріальные, такъ и духовные, въ извѣстной мѣрѣ получаютъ этотъ характеръ; частные интересы, въ силу взаимной связи, становятся интересомъ общественнымъ, ибо только въ союзѣ съ другими людьми человѣкъ достигаетъ своего назначенія. Такимъ образомъ, частное хозяйство находится въ зависимости отъ

промышленнаго состоянія цѣлаго народа, личное образованіе отъ состоянія народнаго просвѣщенія. Эти совокупные интересы, образующіе то, что называется общественною пользой, составляютъ, слѣдовательно, необходимую цѣль союза. Эту цѣль приписываютъ государству, какъ скептическая школа, или утилитаристы, такъ и идеалисты, и наконецъ соціалисты.

Послѣдніе однако доводятъ это начало до такой крайности, въ которой личныя цѣли вполнѣ поглощаются общественною. Лице въ этой системѣ является только орудіемъ общества. Между тѣмъ, всякая общественная жизнь слагается изъ двоякаго элемента, личнаго и общественнаго; каждый изъ нихъ имѣетъ свою принадлежащую ему область, которая не можетъ быть у него отнята. Идеалъ состоитъ въ гармоническомъ ихъ соглашеніи, а не въ поглощеніи одного другимъ Какъ уже было указано выше, область частныхъ интересовъ, или частной пользы, относится къ гражданскому обществу, гдѣ господствуетъ свободная дѣятельность лицъ. Государство, по принципу, въ это не вмѣшивается. Оно не заботится о частномъ хозяйствѣ, объ образованіи отдѣльныхъ гражданъ. Устройство личнаго благосостоянія на счетъ общества есть нарушеніе обязанностей государства. Дѣятельность послѣдняго начинается тамъ, гдѣ интересъ дѣйствительно становится *общимъ*, то есть, тамъ, гдѣ требуются общее законодательство или общія учрежденія. Оно не вмѣшивается въ частныя промышленныя предпріятія, но завѣдываетъ общими условіями промышленной дѣятельности, каковы, напримѣръ, монетная система или пути сообщенія, находящіеся въ общемъ пользованіи; оно установляетъ общія условія безопасности и санитарныя требованія и т. д. Этимъ оно, съ одной стороны, содѣйствуетъ частнымъ интересамъ, а съ другой стороны подчиняетъ ихъ интересу общественному.

Такимъ образомъ, въ началѣ общественной пользы заключается и удовлетвореніе личныхъ цѣлей и осуществленіе высшаго порядка. Цѣль государства состоитъ, слѣдовательно, въ сочетаніи противоположныхъ элементовъ, входящихъ въ его составъ, личнаго и общественнаго. Это и разумѣютъ, когда цѣлью государства ставятъ *сочетаніе порядка и свободы*. Эту идеальную цѣль приписываетъ государству конституціонная школа, а также Шлейермахеръ. Но еще полнѣе выражается таже мысль изложеннымъ выше опредѣленіемъ, что цѣль государства состоитъ въ развитіи его идеи, то есть, въ полномъ развитіи и гармоническомъ сочетаніи всѣхъ его элементовъ. Въ этой верховной цѣли заключаются миръ, свобода, порядокъ, общая польза, и все это приводится къ высшему гармоническому единству. Въ этомъ состоитъ то совершенство жизни, о которомъ говоритъ Аристотель.

Эту цѣль приписываютъ государству философы идеалисты, Платонъ, Аристотель и Гегель. Платонъ говоритъ, что государство представляетъ собою всѣ добродѣтели, мужество, или силу, мудрость, умѣренность и наконецъ правду. И точно, сила есть добродѣтель власти, охраняющей безопасность; мудрость есть сознаніе высшаго закона, установляющаго порядокъ; умѣренность есть добродѣтель гражданъ, преслѣдующихъ личныя свои цѣли, но подчиняющихъ ихъ цѣли общественной; наконецъ, надъ всѣмъ царствуетъ правда распредѣляющая, которая каждому элементу указываетъ подобающее ему мѣсто въ общемъ организмѣ и удерживаетъ его въ должныхъ предѣлахъ, сообразно съ его назначеніемъ. Такъ какъ государство есть союзъ владычествующій надъ всѣми, то оно является высшимъ *осуществленіемъ правды*. Это и есть его идея, составляющая внутреннюю цѣль развитія. Въ этомъ состоитъ и общее благо, а потому государство есть высшее *осуществленіе идеи добра*. Вмѣстѣ съ тѣмъ, оно является и высшимъ *осуществленіемъ свободы*, но не свободы личной, которая, сохраняя принадлежащую ей область и свои неотъемлемыя права, становится здѣсь подчиненнымъ началомъ, а свободы духа, то есть, разумнаго самоопредѣленія человѣческаго духа, представляющаго высшее единство личностей въ общемъ союзѣ. Такъ понялъ государство Гегель.

Но это цѣль чисто идеальная. Она составляетъ высшій идеалъ человѣческаго развитія. Въ дѣйствительности же она осуществляется только постепенно, въ историческомъ процессѣ, который слѣдуетъ извѣстнымъ историческимъ законамъ, поочередно выдвигая то одинъ элементъ, то другой, сообразно съ измѣняющимися потребностями жизни. Въ этомъ процессѣ каждый народъ является съ своими особенностями, вытекающими изъ его природныхъ свойствъ и его исторіи. Одинъ народъ даетъ перевѣсъ одному элементу, другой другому, одинъ власти, другой свободѣ. Мало того: одинъ и тотъ же народъ, въ различныя эпохи своего развитія, даетъ перевѣсъ то одному элементу, то другому. Это зависитъ, какъ отъ степени его развитія, такъ и отъ практическихъ потребностей общества въ данную пору. Разительные тому примѣры представляютъ въ древности Греція и Римъ, въ новое время Франція. Такимъ образомъ, если общая цѣль государства состоитъ въ полномъ развитіи его идеи, въ гармоническомъ сочетаніи всѣхъ элементовъ, то въ дѣйствительности это развитіе совершается сообразно съ способностями каждаго народа, съ степенью его развитія, съ жизненными его задачами. Къ идеальному или метафизическому началу присоединяются элементы физіологическій и историческій, которые общую цѣль ограничиваютъ и дѣлаютъ частною цѣлью даннаго народа, въ данное время. Практическая цѣль государства, въ отличіе

отъ идеальной, есть развитіе его идеи въ приложеніи къ данному обществу, или народу. Въ этомъ смыслѣ говорятъ, что высшій законъ есть благо народа (salus populi suprema lex).

Эти частныя цѣли народовъ находятся во взаимной связи. Народъ не заключается въ тѣсномъ кругу своей внутренней жизни; онъ призванъ играть роль въ историческихъ событіяхъ. Народы вступаютъ во взаимныя сношенія, мирныя или непріязненныя; они вмѣстѣ дѣйствуютъ на общемъ поприщѣ всемірной исторіи, гдѣ каждый исполняетъ свою задачу и имѣетъ свое назначеніе. Идеальная цѣль государства осуществляется совокупными силами народовъ. Исполненіе этого высшаго назначенія народа, его историческаго призванія, дѣятельное участіе въ судьбахъ міра, составляетъ также цѣль государства. Здѣсь оно является уже не въ отношеніи къ внутреннимъ своимъ элементамъ, а какъ единое цѣлое, отличное отъ другихъ такихъ же особей, но состоящее съ ними въ связи.

Изъ сказаннаго ясно, что все, что составляетъ цѣль практической жизни человѣка, есть вмѣстѣ цѣль государства. но лишь на столько, на сколько эта цѣль становится общею. Государство есть нравственное лице, стоящее надъ физическими лицами, но не поглощающее ихъ въ себѣ, а оставляющее имъ собственную сферу свободной дѣятельности, подчиненную только цѣлямъ цѣлаго. Теперь мы можемъ разрѣшить вопросъ: есть ли государство только средство для личныхъ цѣлей гражданъ, для ихъ счастья и совершенствованія, или же оно вмѣстѣ и само себѣ цѣль, то есть, оно имѣетъ собственное назначеніе, а не только служеніе лицамъ?

Очень многіе публицисты держатся перваго мнѣнія, которое составляетъ очевидное послѣдствіе чисто индивидуалистической точки зрѣнія. И точно, нѣтъ сомнѣнія, что государство составляетъ средство для отдѣльныхъ лицъ. Каждое разумное существо есть само себѣ цѣль; оно не должно быть низведено на степень простаго средства. Чувство, сознаніе и воля составляютъ принадлежность отдѣльной особи, а не нравственнаго лица, которое можетъ хотѣть и дѣйствовать только черезъ физическія лица. Какъ разумно-свободное существо, каждый членъ государства имѣетъ свои, неотъемлемо принадлежащія ему цѣли, въ которыхъ онъ самъ верховный судья. Эти цѣли онъ преслѣдуетъ въ союзѣ съ другими, и въ этомъ отношеніи союзъ является для него средствомъ. Такимъ образомъ, когда государство охраняетъ право, оно имѣетъ въ виду огражденіе личности каждаго гражданина; когда оно заботится объ общей пользѣ, оно имѣетъ въ виду благосостояніе своихъ членовъ. Но съ другой стороны, когда государство охраняетъ право, оно имѣетъ въ виду исполненіе высшаго закона, осуществленіе идеи правды на землѣ; заботясь о благосостояніи, оно имѣетъ въ виду благо цѣ-

лаго, а не пользу отдѣльныхъ лицъ. Наконецъ, очевидно, что всемірно-историческая роль народа не можетъ составлять цѣль отдѣльнаго лица, а только цѣлаго союза. Здѣсь уже лице становится средствомъ для государства. Государство имѣетъ право требовать отъ него жертвы, даже всецѣлой, доходящей до пожертвованія своею жизнью для интересовъ цѣлаго союза. Это именно оказывается на войнѣ. Еслибы люди соединялись въ государства единственно для собственнаго счастія, то подобной жертвы нельзя было бы требовать. Всѣ имѣютъ одинакое право на счастіе, и никто не можетъ быть принужденъ жертвовать собою для другихъ. Я соглашусь пожертвовать частью своего достоянія для сохраненія другихъ высшихъ благъ; но какъ скоро отъ меня требуютъ, чтобы я пожертвовалъ жизнью, такъ уничтожается самая цѣль, для которой я вступилъ въ союзъ, именно, мое собственное благосостояніе. На чемъ же основано подобное требованіе? На томъ, что назначеніе человѣка не есть только собственное его благоденствіе, но и служеніе высшей цѣли, общему дѣлу. Высшія способности, лучшія стремленія человѣка развиваются именно въ этомъ служеніи. Только этимъ служеніемъ человѣкъ достигаетъ возможнаго для него совершенства и въ немъ находитъ высшее свое удовлетвореніе. Въ порядкѣ взаимныхъ частныхъ отношеній между людьми, это высшее призваніе, дѣятельность на пользу другихъ, есть дѣло свободы. Здѣсь требованіе остается нравственнымъ, а не юридическимъ. Но какъ скоро человѣкъ дѣлается членомъ высшаго нравственно-юридическаго союза, такъ въ отношеніи къ этому союзу, какъ цѣлому, нравственное требованіе становится вмѣстѣ и юридическимъ. И тутъ все, что есть дѣло личнаго призванія, исполняется добровольно; но есть принудительныя повинности на пользу цѣлаго, одинаково распространяющіяся на всѣхъ. Всѣ граждане обязаны отдавать часть своего достоянія для общихъ цѣлей, всѣ обязаны, по призыву власти, идти на защиту отечества, подвергая опасности самую свою жизнь. Этимъ обнаруживается то, что цѣль государства состоитъ не только въ огражденіи личной свободы и въ развитіи частнаго благоденствія, но прежде всего въ установленіи такого порядка, гдѣ личная свобода и частное благо являются составными элементами, подчиняясь высшимъ началамъ, безъ которыхъ невозможно и разумное счастіе человѣка.

Такимъ образомъ, если съ одной стороны государство служитъ средствомъ для лица, то съ другой стороны лице служитъ средствомъ для государства. Одно существуетъ для другаго. Это отношеніе цѣлаго и частей называется органическимъ, а потому государство можно назвать организмомъ, памятуя только, что это организмъ духовный, состоящій изъ свободныхъ лицъ.

ГЛАВА III.

Законъ.

Государственный законъ есть совокупность юридическихъ нормъ, опредѣляющихъ устройство и дѣятельность государства. Имъ опредѣляются, какъ устройство и дѣятельность правительственныхъ властей и учрежденій, такъ и права гражданъ.

Выше было сказано, что законъ составляетъ юридическую связь политическаго тѣла; онъ сообщаетъ послѣднему постоянство и даетъ ему обязательную силу въ отношеніи къ членамъ. А такъ какъ безъ этихъ началъ нѣтъ нравственнаго лица, то законъ есть необходимый элементъ государства.

Юридическое начало, опредѣляющее государственный законъ, есть *публичное право* (jus publicum). Его существо состоитъ въ томъ, что оно истекаетъ изъ понятія о государствѣ, какъ *единомъ цѣломъ, владычествующемъ надъ частями,* то есть, изъ идеи государства. Этимъ оно отличается, какъ отъ частнаго права, истекающаго изъ понятія о свободѣ и правахъ лица, такъ и отъ нравственнаго закона, истекающаго изъ понятія объ обязанностяхъ человѣка, какъ разумно-нравственнаго существа. Идея государства, какъ мы видѣли, соединяетъ въ себѣ оба начала; она представляетъ сочетаніе правъ и обязанностей. Посмотримъ, какія изъ этого вытекаютъ отношенія государственнаго права, съ одной стороны, къ частному праву, съ другой стороны къ нравственному закону.

Общая черта государственнаго права и частнаго состоитъ въ томъ, что и то и другое есть *право,* то есть, отношеніе свободныхъ волъ, опредѣляемое общею принудительною нормою. Право есть законное опредѣленіе свободной воли. Свобода, опредѣляемая закономъ, есть право въ субъективномъ смыслѣ; законъ, опредѣляющій свободу, есть право въ объективномъ смыслѣ. Первое присвоивается человѣку, какъ разумно-свободному существу; это и есть коренной источникъ права. Отсюда опредѣленіе римскихъ юристовъ: „право получило названіе отъ правды; правда же есть постоянная и непрерывная воля воздавать каждому свое“ (jus a justitia appellatum est; justitia autem est constans et perpetua voluntas suum cuique tribuendi). *Свое,* то есть то, что принадлежитъ лицу, составляетъ, слѣдовательно, основное начало права. Но проявляясь во внѣшнихъ дѣйствіяхъ, свобода одного лица сталкивается съ свободою другихъ. Отсюда необходимость взаимнаго разграниченія. Вслѣдствіе этого, право опредѣляется какъ взаимное ограниченіе свободы. Это разграниченіе совершается установленіемъ

2

общей нормы, которая и есть право въ объективномъ смыслѣ. А такъ какъ это разграниченіе происходитъ въ области внѣшнихъ дѣйствій, то оно необходимо сопровождается принужденіемъ. Область свободы одного лица можетъ подвергнуться нарушенію со стороны другихъ; для огражденія ея отъ насилія, для охраненія общей нормы, необходимо принужденіе. Право есть законъ принудительный *).

Эти основанія общія для публичнаго права и частнаго. Различіе между ними состоитъ въ томъ, что послѣднимъ опредѣляются взаимныя отношенія отдѣльныхъ лицъ между собою, а первымъ отношеніе частныхъ воль къ общей волѣ союза, какъ цѣлаго. И въ частномъ правѣ, въ силу взаимныхъ отношеній отдѣльныхъ лицъ, образуются союзы, но союзы частные и временные, которые составляются и распадаются по частной волѣ членовъ, въ силу ихъ личныхъ цѣлей, или въ силу частныхъ отношеній. Таково семейство; таковы различныя товарищества. Но какъ скоро образуется союзъ постоянный, съ принудительною властью и независимый отъ частной воли членовъ, такъ онъ подходитъ подъ нормы публичнаго права и становится элементомъ государства. Въ послѣднемъ начала публичнаго права выражаются во всей ихъ полнотѣ. Здѣсь образуется единое и постоянное нравственное лице, котораго воля, выражаемая закономъ установленными органами, владычествуетъ надъ волею членовъ. Слѣдовательно, право опредѣляетъ здѣсь отношенія воли владычествующей къ волѣ подчиненной. Это подчиненіе воль совершается во имя общей цѣли; но цѣлью служитъ не личная только польза членовъ, изъ чего могъ бы возникнуть лишь частный союзъ: оно имѣетъ высшее нравственное значеніе. Это единеніе происходитъ во имя нравственной идеи, которая даетъ верховной волѣ абсолютный характеръ. Такимъ образомъ, въ государствѣ къ юридическому началу присоединяется нравственное; оно сообщается ему закономъ, опредѣляемымъ началами публичнаго права. Такое же сочетаніе нравственнаго элемента съ юридическимъ мы находимъ и въ семействѣ. Но дѣйствительное семейство есть союзъ случайный и временный, заключаемый во имя частныхъ цѣлей; въ немъ, поэтому, общая воля сливается съ волею членовъ. Въ государствѣ, напротивъ, эта общая воля выдѣляется и образуетъ свой собственный постоянный организмъ, который, въ силу закона, является выраженіемъ высшаго нравственнаго порядка. Поэтому нравственное значеніе государства измѣряется твердостью господствующаго въ немъ законнаго порядка. Ему противорѣчитъ всякій произволъ, какъ сверху, такъ и снизу.

---

*) Вслѣдъ за Іерингомъ многіе нѣмецкіе юристы выводятъ право изъ интереса. Совершенная непригодность этого начала для опредѣленія права выяснена мною въ сочиненіи: *Собственность и государство,* часть первая, въ главѣ о *Правѣ*.

Изъ этихъ свойствъ публичнаго права вытекаютъ слѣдующія коренныя отличія гражданскаго права и государственнаго:

1. Въ обоихъ господствуютъ различныя начала правды: въ гражданскомъ правѣ правда уравнивающая, которая беретъ за основаніе равенство лицъ, какъ свободно-разумныхъ существъ; въ государственномъ правѣ правда распредѣляющая, которая беретъ за основаніе различное достоинство лицъ, какъ членовъ союза и, сообразно съ этимъ, даетъ имъ различное мѣсто и значеніе въ цѣломъ. Но и въ гражданскомъ правѣ прилагаются начала правды распредѣляющей, какъ скоро изъ отношеній частныхъ лицъ образуется органическій союзъ. Такой именно характеръ носитъ на себѣ союзъ семейный, въ которомъ, въ силу присоединенія физіологическихъ и связанныхъ съ ними нравственныхъ отношеній, различные члены имѣютъ различное положеніе и назначеніе, сообразно съ чѣмъ опредѣляются и ихъ права.

2. Гражданское право опредѣляетъ только формальное отношеніе свободныхъ воль; онѣ должны существовать вмѣстѣ, подъ общимъ закономъ, не посягая другъ на друга. Самое же содержаніе дѣятельности, цѣли, которыя имѣются въ виду свободными лицами, предоставляются ихъ волѣ. Напротивъ, въ государствѣ лица подчиняются власти во имя общей цѣли; этою цѣлью опредѣляются взаимныя права и обязанности власти и гражданъ. Поэтому публичный законъ опредѣляетъ и самое содержаніе государственной дѣятельности, ея цѣли и способы дѣйствія. Такъ напримѣръ, государственное хозяйство опредѣляется закономъ, тогда какъ частное хозяйство предоставляется свободѣ.

3. Отсюда ясно, что обязанности, налагаемыя гражданскимъ правомъ, суть обязанности отрицательныя: не посягать на чужое право. Положительныя обязанности каждый принимаетъ на себя по доброй волѣ. Исключеніе опять составляетъ союзъ семейный, въ которомъ чисто гражданскія начала видоизмѣняются физіологически-нравственнымъ значеніемъ союза. Дѣти не по своей волѣ подчиняются родителямъ. Въ государствѣ же, по самому существу союза, обязанности гражданъ имѣютъ характеръ положительный. Государство имѣетъ право требовать отъ гражданъ все, что нужно для пользы цѣлаго, не спрашивая согласія каждаго. Если народъ, непосредственно или черезъ представителей, призывается къ участію въ установленіи податей и повинностей, то этимъ самымъ онъ становится участникомъ верховной власти, то есть, органомъ государства.

4. Гражданское право даетъ лицу только юридическую *возможность* пріобрѣтать, дѣйствовать, вступать въ обязательства; дѣйствительное же право, напримѣръ, собственность извѣстной вещи, право на чужое дѣйствіе, пріобрѣтается особымъ актомъ воли, какъ-то: до-

говоромъ, завладѣніемъ, принятіемъ наслѣдства и т. п. Этотъ сообразный съ закономъ актъ есть *юридическій титулъ* (titulus acquirendi), на основаніи котораго лице можетъ требовать то или другое. Напротивъ, въ государствѣ права даются лицамъ для общей пользы постановленіемъ государственной власти. Съ ихъ стороны особеннаго акта воли не требуется.

5. Поэтому частныя права суть права *пріобрѣтенныя,* то есть, присвоенныя лицу, какъ его достояніе. Они не могутъ быть отняты произвольно; ихъ можно требовать судомъ. Если государство въ законодательномъ порядкѣ считаетъ нужнымъ отмѣнить извѣстнаго рода гражданскія права, то пріобрѣтенныя права, тѣмъ не менѣе, по правилу считаются неприкосновенными. Они или сохраняются или замѣняются равною цѣнностью. Напротивъ, государственное право никогда не можетъ быть пріобрѣтеннымъ: оно дается и отнимается волею государственной власти во имя общаго блага, и если въ нѣкоторыхъ случаяхъ оно подвергается судебному разбирательству, то судъ представляетъ здѣсь не болѣе какъ гарантію безпристрастнаго рѣшенія. Онъ разбираетъ не юридическій титулъ, а согласіе данныхъ условій съ закономъ. Это дѣлается, напримѣръ, въ случаѣ спора о выборныхъ правахъ лица. Есть, однако, случаи, когда изъ государственнаго права вытекаютъ для лица извѣстныя имущественныя права, которыя становятся пріобрѣтенными и могутъ быть предметомъ иска. Таково, напримѣръ, право на пенсіи.

6. Лице не обязано пользоваться своимъ гражданскимъ правомъ (nemo jure suo uti cogitur); но государственнымъ правомъ оно обязано пользоваться, ибо право дается для общей пользы. Однако и тутъ обязанность не всегда имѣетъ юридическую санкцію. Тамъ, гдѣ элементъ права перевѣшиваетъ начало обязанности, государство обыкновенно предоставляетъ пользованіе правомъ свободѣ лица. Чиновникъ не можетъ не пользоваться предоставленными ему правами; бездѣйствіе власти есть преступленіе. Но участіе въ выборахъ предоставляется свободному рѣшенію совѣсти. Предполагается, что кто не дорожитъ своимъ правомъ, того голосъ въ общемъ дѣлѣ не имѣетъ вѣса.

7. Лице пользуется своимъ гражданскимъ правомъ для частной своей выгоды; государственнымъ правомъ оно должно пользоваться не иначе, какъ для общей цѣли. Поэтому взятки, продажа голоса считаются преступленіемъ.

8. Если частное право пріобрѣтается частною волею лицъ, то оно также измѣняется и отчуждается личною волею. Напротивъ, государственное право не можетъ измѣняться и отчуждаться частными ли-

цами; оно частнымъ сдѣлкамъ не подлежитъ (jus publicum privatorum pactis mutari nequit).

Изъ всего этого очевидно, что формы гражданскаго права неприложимы къ государственному. Эти формы суть семейное право, собственность, договоръ. Въ семействѣ есть власть, но власть частная, которая возникаетъ изъ частныхъ отношеній и исчезаетъ вмѣстѣ съ ними. Государственная же власть есть власть общественная, постоянная, дѣйствующая во имя общей цѣли. Государство не есть семейство и не можетъ быть уподоблено семейству. Всѣ такого рода аналогіи основаны на смѣшеніи понятій. Точно также неприложимо къ государству понятіе о собственности. Ни политическія права, ни власть не могутъ становиться собственностью лицъ. Когда говорятъ о владѣніяхъ князя, то это не болѣе какъ метафорическое выраженіе, унаслѣдованное отъ средневѣковыхъ порядковъ. Въ то время, при господствѣ началъ частнаго права, общественныя власти и должности имѣли характеръ собственности. Но это противорѣчитъ государственнымъ началамъ, въ силу которыхъ власть присвоивается лицу какъ должность, какъ обязанность, а не какъ собственность. Только относительно вещей, исключительно служащихъ общественной пользѣ, государство является собственникомъ, наравнѣ съ другими. Здѣсь къ публичному праву присоединяется частное. Эта сторона будетъ подробно разсмотрѣна ниже.

Наконецъ, къ собственно государственному праву неприложимо и понятіе о договорѣ. Договоръ есть сдѣлка между независимыми другъ отъ друга раздѣльными волями; въ государствѣ же раздѣльныя воли членовъ подчинены верховной волѣ союза, которая издаетъ обязательный для всѣхъ законъ. Если эта верховная воля распредѣляется между нѣсколькими лицами, которыхъ содѣйствіе требуется для установленія закона, то предварительное соглашеніе этихъ лицъ отнюдь не есть договоръ между ними. Отдѣльная воля каждаго не имѣетъ никакого юридическаго значенія; тутъ нѣтъ взаимныхъ обязательствъ, и только результатъ, совокупная воля лицъ, является выраженіемъ воли государственной. Если, напримѣръ, власть предоставлена коллегіи или собранію, то для рѣшенія бываетъ необходимо предварительное соглашеніе большинства; но проистекающій отсюда законъ не можетъ разсматриваться какъ договоръ между лицами, подававшими голосъ въ его пользу: законъ есть постановленіе цѣлаго собранія, какъ единаго тѣла, органомъ котораго признается большинство. Точно также не можетъ разсматриваться какъ договоръ и конституція, утвержденная согласіемъ государя и подданныхъ, хотя часто она называется этимъ именемъ (le pacte constitutionnel). Форму конституціи условленной, или пактиро-

ванной противополагаютъ даже конституціи пожалованной, или октроированной одностороннею волею князя. Внѣшнее сходство съ договоромъ затмѣваетъ здѣсь сущность юридическаго начала. Здѣсь могутъ быть два случая. Первый тотъ, что князь есть постороннее лице, которому предлагается верховная власть на основаніи конституціи. Тогда конституція есть выраженіе воли народной, которая въ данную минуту составляетъ верховную власть въ государствѣ. Князь же изъявляетъ свое согласіе на принятіе возлагаемой на него власти такъ же, какъ чиновникъ изъявляетъ свое согласіе на принятіе должности. Или князь есть уже государь народа. Тогда верховная власть распредѣляется между нимъ и народными представителями, и только согласіемъ обѣихъ властей можетъ быть установленъ законъ, выражающій верховную волю государства. Между обоими случаями нѣтъ никакого юридическаго различія, ни въ существѣ закона, ни въ обязательной его силѣ, точно также какъ нѣтъ его между конституціей пожалованною и договоренною. Государь, даровавшій конституцію, тѣмъ самымъ ограничилъ свои права и отнынѣ связанъ дѣйствующимъ закономъ, наравнѣ со всѣми подданными. Измѣнить или отмѣнить законъ можно только совокупною волею установленныхъ властей.

Въ исторіи встрѣчаются однако примѣры настоящихъ договоровъ между княземъ и народомъ. Такіе примѣры мы видимъ и въ собственной нашей исторіи, въ отношеніяхъ Новгорода къ своимъ князьямъ. Каждый договоръ представлялъ здѣсь рядъ условій, заключаемыхъ съ каждымъ княземъ отдѣльно. Эту форму очевидно нельзя подвести подъ понятіе о государственномъ законѣ. Но именно это показываетъ, что тутъ не было государственныхъ началъ. Въ средніе вѣка государство поглощалось гражданскимъ обществомъ; частное право опредѣляло всѣ отношенія. Поэтому здѣсь возможны были, какъ отношенія собственности, такъ и договоры между княземъ и народомъ. Въ самыхъ княжескихъ вотчинахъ отношенія между княземъ и его слугами опредѣлялись частными договорами: слуги считались вольными людьми, имѣвшими право по своей волѣ переходить отъ одного князя къ другому и вступать съ ними съ добровольныя соглашенія. Въ государствѣ, напротивъ, всѣ отношенія членовъ союза къ установленной въ немъ верховной власти опредѣляются не договоромъ, а подданствомъ, на чемъ бы оно впрочемъ ни было основано, на рожденіи или на добровольномъ вступленіи въ союзъ.

О конституціяхъ, установленныхъ договоромъ отдѣльныхъ государствъ, заключающихъ между собою постоянный союзъ, будетъ рѣчь ниже, при разсмотрѣніи вопроса о происхожденіи государствъ.

Есть однако форма гражданскаго права, которая прилагается и

къ государственному: это—начало наслѣдственности. Корень его лежитъ въ преемственности поколѣній. На этой преемственности основаны, какъ кровный союзъ, такъ и государство. Но значеніе наслѣдственности въ обоихъ случаяхъ не одинаково. Гражданское наслѣдство есть передача частныхъ правъ, перенесеніе имущества одного лица на другое. При этомъ участвуютъ и частная воля умирающаго, выражающаяся въ завѣщаніи, и частная воля наслѣдника въ принятіи наслѣдства. Въ государствѣ же наслѣдственность означаетъ преемственность государственнаго положенія и вытекающихъ отсюда правъ и обязанностей. Это начало прилагается, во первыхъ, ко всѣмъ гражданамъ, какъ членамъ союза; право гражданства пріобрѣтается рожденіемъ. Во вторыхъ, оно прилагается и къ особеннымъ правамъ сословій, во имя общественной пользы. Высшее положеніе сословія въ государствѣ воспитываетъ въ немъ общественный духъ, установляетъ преданія и содѣйствуетъ развитію высшихъ способностей къ управленію. На этомъ основано государственное значеніе аристократіи. Въ третьихъ, наконецъ, и верховная власть, во имя общаго блага, можетъ передаваться по наслѣдству. Этимъ установляется твердость и неизмѣнность законнаго порядка въ передачѣ власти; онъ становится независимымъ отъ случайной воли лицъ. Но именно этотъ государственный характеръ наслѣдственной передачи власти требуетъ устраненія формъ, свойственныхъ гражданскому праву. Здѣсь умѣстно только единонаслѣдіе. Гражданское наслѣдство истекаетъ изъ свойствъ семейнаго союза; въ государственномъ правѣ оно служитъ средствомъ дли осуществленія общественныхъ цѣлей.

Таковы существенные признаки, отличающіе государственное право отъ частнаго. Всѣ они основаны на томъ, что въ государствѣ отдѣльныя лица, во имя высшей нравственно-юридической цѣли, подчиняются высшей волѣ. Это приводитъ насъ къ отношенію государственнаго права къ нравственному закону.

При разсмотрѣніи этого вопроса надобно прежде всего опредѣлить, что такое нравственный законъ.

Нравственный законъ, вообще, есть предписаніе дѣлать добро. Въ приложеніи къ взаимнымъ отношеніямъ людей, это—предписаніе дѣйствовать на пользу ближнихъ. Этотъ законъ, освящаемый религіею, истекаетъ изъ разумной природы человѣка. Разумъ въ человѣкѣ есть именно сознаніе общихъ началъ. Какъ разумное существо, человѣкъ долженъ дѣйствовать по общему закону и для общихъ цѣлей. Это общее сознаніе составляетъ связь между людьми; общія цѣли достигаются совокупными силами людей. Разумно-духовная природа человѣка развивается только въ общеніи съ другими. Жизнь духа

состоитъ въ общеніи разумныхъ существъ. Поэтому, дѣятельность на пользу другихъ составляетъ *обязанность* человѣка, какъ разумнаго существа. Эта обязанность *нравственная*, ибо она относится къ волѣ.

Но разумное существо есть вмѣстѣ существо *свободное*. Нравственный законъ не есть законъ физической необходимости; онъ обязателенъ для человѣка, какъ для свободнаго существа, которое исполняетъ законъ не по внѣшнему принужденію, а по собственному внутреннему самоопредѣленію. Еслибы человѣкъ дѣйствовалъ по законамъ необходимости, еслибъ у него не было свободной воли, отъ него нельзя было бы требовать исполненія нравственнаго закона. Нравственнымъ называется только то дѣйствіе, которое исполняется свободно, а не то, которое вынуждено. Свобода составляетъ необходимое условіе нравственности, также какъ и наоборотъ, нравственность есть условіе свободы, ибо человѣкъ по природѣ своей свободенъ потому, что онъ разумное существо, которое можетъ не подчиняться естественнымъ влеченіямъ, а дѣйствовать по предписаніямъ разума. Слѣдовательно, обязательная сила нравственнаго закона основана на *свободномъ сознаніи долга*. Это сознаніе не ограничивается умственною сферою; оно охватываетъ все существо человѣка, который имѣетъ и чувства, побуждающія его дѣйствовать на пользу ближнихъ. Основное нравственное чувство есть *любовь*. Нравственный законъ есть законъ любви, а любовь не вынуждается: она составляетъ явленіе свободной души человѣка. Наконецъ, и сознаніе и чувство соединяются въ нравственномъ актѣ, которымъ человѣкъ, по внутреннему побужденію, рѣшаетъ, что добро и что зло. Это внутреннее рѣшеніе есть голосъ *совѣсти*, которая, какъ явленіе разумно-свободной личности, свободна по самому своему существу. На нее не можетъ простираться никакое человѣческое дѣйствіе.

Отсюда ясно различіе государственнаго закона и нравственнаго. Коренное отличіе состоитъ въ томъ, что нравственный законъ обязываетъ, но не принуждаетъ; государственный законъ обязываетъ и принуждаетъ. Очевидно, слѣдовательно, что государственный законъ не можетъ быть основанъ на чистомъ нравственномъ законѣ. Надобно, чтобы къ послѣднему присоединялся законъ юридическій, имѣющій принудительную силу, дѣйствующій и помимо совѣсти. Юридическій же законъ истекаетъ изъ существа свободной воли; имъ опредѣляются и разграничиваются права. Этотъ законъ получаетъ высшее нравственное значеніе, когда самая воля, которой права онъ опредѣляетъ, становится органомъ и представителемъ высшаго нравственнаго порядка, то есть, когда это воля общественная. Цѣли частнаго лица, составляющія содержаніе личной воли, могутъ быть эгоистическія, корыстныя; до юридическаго закона это не касается. Пользуясь своимъ пра-

вомъ, лице можетъ изъ корыстныхъ видовъ нанести величайшій вредъ другому (summum jus summa injuria). Напротивъ, общественная, или государственная воля должна дѣйствовать во имя общаго блага; для этого она установлена. Если она дѣйствуетъ иногда изъ частныхъ видовъ, то это противорѣчитъ ея существу. Поэтому она имѣетъ высшее нравственное значеніе. Въ государствѣ принудительная сила, истекающая изъ юридическаго закона, дѣйствуетъ для нравственной цѣли, для осуществленія нравственнаго порядка, вслѣдствіе чего она получаетъ высшее нравственное освященіе, и наоборотъ, нравственный законъ получаетъ принудительную силу, насколько онъ осуществляется въ государственномъ организмѣ, представляющемъ высшій нравственный порядокъ.

Однако общая цѣль, которую преслѣдуетъ государство, не есть чистое выраженіе нравственнаго закона. Какъ уже было замѣчено выше, нравственный законъ представляетъ отвлеченное, формальное начало, содержаніе котораго опредѣляется жизнью. Въ государствѣ, къ отвлеченному нравственному требованію присоединяется начало пользы, разнообразное, измѣнчивое, распространяющееся и на удовлетвореніе физическихъ потребностей. Это начало вытекаетъ изъ области личныхъ цѣлей, которыя, соединяясь, образуютъ цѣли общественныя. Черезъ это послѣднія, съ одной стороны, получаютъ нравственный характеръ, ибо личное начало подчиняется общему, а въ этомъ и состоитъ требованіе нравственнаго закона; но съ другой стороны, сюда вносится элементъ измѣнчивый и случайный, который можетъ породить уклоненія отъ чистыхъ требованій нравственнаго закона.

Изъ сказаннаго вытекаютъ слѣдующія отличія нравственнаго закона и государственнаго:

1. Нравственный законъ налагаетъ на человѣка однѣ только обязанности; онъ не опредѣляетъ правъ, хотя онъ и праву, какъ началу, вытекающему изъ требованій разумно-свободной личности, даетъ высшее освященіе. Государство, напротивъ установляетъ права.

2. Нравственный законъ не имѣетъ принудительной силы; онъ обращается къ совѣсти. Государственный законъ, напротивъ, есть законъ принудительный.

3. Обязанности, налагаемыя нравственнымъ закономъ, совершенно неопредѣленны. Чистый нравственный законъ есть законъ формальный, также какъ и чисто юридическій законъ. Онъ ограничивается предписаніемъ дѣлать добро, любить ближняго, дѣйствовать для общихъ цѣлей; но каковы эти цѣли, что человѣкъ долженъ дѣлать въ данномъ случаѣ, это предоставляется рѣшенію свободной его совѣсти. Государственный законъ, напротивъ, опредѣляетъ цѣли и требуетъ

отъ человѣка извѣстныхъ дѣйствій, напримѣръ уплаты извѣстнаго количества податей.

4. Обязанности, налагаемыя нравственнымъ закономъ, по своей общности обнимаютъ всю жизнь человѣка; государственный же законъ опредѣляетъ обязанности человѣка только какъ члена государства. Въ область частной нравственности онъ не вмѣшивается, до тѣхъ поръ пока безнравственныя дѣйствія частныхъ лицъ не нарушаютъ чужаго права и не препятствуютъ достиженію общихъ цѣлей. Государству предоставляется осуществленіе нравственнаго закона только въ области общественныхъ отношеній. Заботясь о частной нравственности, оно выходитъ изъ своей сферы, ибо вторгается въ область свободы.

5. Съ другой стороны, нравственный законъ обнимаетъ только одну, хотя и высшую, сторону человѣческой жизни; онъ имѣетъ въ виду только нравственное совершенство человѣка. Государственный же законъ заботится и о матеріальномъ благосостояніи; онъ обнимаетъ всѣ интересы людей, насколько они становятся общими.

6. Поэтому нравственный законъ остается вѣчною, неизмѣнною нормою жизни, хотя сознаніе его можетъ измѣняться, развиваясь въ человѣчествѣ. Государственный же законъ, по самому своему существу, соображается съ временными, измѣняющимися потребностями общества. Вслѣдствіе этого, здѣсь возможно столкновеніе различныхъ цѣлей. Въ виду временныхъ потребностей, государственный законъ нерѣдко уклоняется отъ вѣчно неизмѣнной нормы, ибо для него высшее начало есть не нравственная дѣятельность, а благо народа.

Спрашивается: какъ же долженъ поступать гражданинъ при столкновеніи нравственнаго закона и государственнаго? Долженъ ли онъ свою совѣсть подчинить государственному закону или наоборотъ, отказать государственному закону въ повиновеніи во имя совѣсти?

Когда государственный законъ опредѣляетъ то, что входитъ въ собственно ему принадлежащую область, именно, общественныя отношенія людей, то нѣтъ сомнѣнія, что никто не вправѣ отказать ему въ повиновеніи. Государство есть союзъ, владычествующій надъ всѣми, и всѣ общественныя отношенія подлежатъ опредѣленію государственной власти. Я по совѣсти могу считать извѣстный законъ несправедливымъ и безнравственнымъ, но какъ членъ государства, я обязанъ ему повиноваться. Причина та, что пока нравственный законъ остается отвлеченнымъ правиломъ, толкователемъ его является личная моя совѣсть; какъ же скоро онъ становится положительнымъ закономъ человѣческаго союза, такъ личное мое толкованіе должно уступить толкованію общественному, котораго законный органъ есть государственная власть. Это требуется самимъ нравственнымъ закономъ, который

подчиняетъ мою личную волю волѣ цѣлаго союза. Поэтому, если я во имя совѣсти отказываю въ повиновеніи государственному закону, хотя бы онъ былъ несправедливъ, то я тѣмъ самымъ преступаю высшій нравственный законъ, на которомъ держится человѣческое общество, и который поэтому всегда долженъ имѣть преимущество передъ закономъ личной совѣсти.

Однако это подчиненіе имѣетъ предѣлы. Когда государство распоряжается въ собственно ему принадлежащей области общественныхъ отношеній, повиновеніе должно быть полное, и ссылки на совѣсть быть не можетъ. Но когда оно, выходя изъ предѣловъ, поставленныхъ ему собственною его природою и существомъ юридическаго закона, хочетъ насиловать совѣсть человѣка въ той области, въ которой она не можетъ сложить съ себя отвѣтственность за совершенное дѣло, тогда безусловная обязанность повиновенія прекращается. Нравственный законъ требуетъ, чтобы совѣсть не отказывалась отъ своихъ правъ и отъ своей отвѣтственности. Примѣромъ могутъ служить христіанскіе мученики, которые умирали, но не повиновались приказанію поклоняться идоламъ. Этотъ примѣръ является и высшимъ образцомъ исполненія долга передъ совѣстью и передъ государствомъ. Дѣйствуя во имя нравственнаго закона, совѣсть обязана соблюдать его вполнѣ, то есть, оказывать повиновеніе и государству принятіемъ наказанія, налагаемаго на ослушниковъ, хотя бы оно было несправедливо. Съ точки зрѣнія строгой нравственности, человѣкъ, который рѣшился отстаивать права совѣсти, долженъ быть готовъ на принятіе мученическаго вѣнца.

При всемъ томъ, не всегда возможно разграничить эти двѣ области, частную и общественную. Онѣ находятся въ тѣсной связи, а потому иногда не легко опредѣлить, въ какомъ случаѣ человѣкъ долженъ слѣдовать внушеніямъ своей совѣсти, и въ какомъ онъ обязанъ свою совѣсть подчинить требованіямъ государственнаго закона. Изъ этого для обѣихъ сторонъ вытекаетъ двоякая нравственная обязанность: лице должно глубоко взвѣсить въ своей совѣсти послѣдствія своего дѣйствія, прежде нежели оно рѣшится отказать закону въ повиновеніи, а государство должно щадить совѣсть человѣка, не насилуя ее даже тамъ, гдѣ его право очевидно. Это дѣлается, напримѣръ, когда меннониты избавляются отъ военной службы и, взамѣнъ того, на нихъ налагаются повинности, не состоящія въ противорѣчіи съ ихъ религіозными убѣжденіями.

И такъ, государственное право отличается отъ частнаго тѣмъ, что оно имѣетъ высшее нравственное значеніе и не подлежитъ свободной волѣ лица, а, напротивъ, подчиняетъ свободную волю высшему по-

рядку; отъ нравственнаго же закона оно отличается тѣмъ, что не остается отвлеченною нормою, обязательною для совѣсти, но становится юридическимъ закономъ союза, въ которомъ члены подчинены цѣлому. Гражданскій законъ разсматриваетъ человѣка, какъ свободное лице, имѣющее права, нравственный законъ какъ разумно-нравственное существо, государственный законъ какъ члена верховнаго союза.

Этими признаками опредѣляется философско-юридическая сущность государственнаго закона, его идеальная сторона. Но для того, чтобы дѣйствовать въ государствѣ, идеальный законъ долженъ сдѣлаться закономъ *положительнымъ*, то есть, изданнымъ верховною властью, съ обязательною силой для гражданъ. Отсюда троякое отношеніе положительнаго закона: 1) къ идеѣ государства, 2) къ верховной власти, 3) къ гражданамъ. Въ этомъ выражается отношеніе закона къ остальнымъ элементамъ государственной жизни.

Идеею государства опредѣляется идеальное, или естественное государственное право. Положительный законъ составляетъ частное приложеніе закона естественнаго; слѣдовательно, онъ долженъ быть сообразенъ съ идеею государства. На этомъ основано развитіе государственнаго законодательства, устраняющее формы несогласныя съ государственнымъ порядкомъ, какъ-то: частный характеръ власти, крѣпостное право, подчиненіе государства церкви. Устроеніе государства сообразно съ его идеею составляетъ руководящее начало законодательной дѣятельности. Однако это требованіе не безусловное. Мы видѣли, что цѣль государства состоитъ въ развитіи его идеи въ приложеніи къ данному обществу, слѣдовательно, не во всей ея полнотѣ. Если естественное, или философское право представляетъ полное и всестороннее развитіе началъ и элементовъ государства, то положительный законъ допускаетъ это развитіе настолько, насколько это дозволяютъ общественныя условія. Естественный законъ остается идеаломъ, но не абсолютною нормою положительнаго закона. Къ этому ограниченію присоединяется то, что сознаніе естественнаго закона не всегда одинаково. Онъ прилагается настолько, насколько онъ сознается государствомъ. Наконецъ, положительный законъ заключаетъ въ себѣ элементъ, котораго нѣтъ въ естественномъ, именно, элементъ случайныхъ, измѣнчивыхъ и разнообразныхъ потребностей общества, судьею которыхъ можетъ быть только государственная власть. Слѣдовательно, если идея государства есть высшее начало, или цѣль, опредѣляющая установленіе и развитіе государственнаго закона, то приложеніе этой идеи, сообразно съ условіями, потребностями и сознаніемъ общества, всегда зависитъ отъ верховной воли государства. Естественный законъ

получаетъ обязательную силу, только когда онъ становится закономъ положительнымъ.

Однако есть случаи, когда естественный законъ самъ по себѣ можетъ получить обязательную силу, восполняя законъ положительный. Это бываетъ: 1) черезъ посредство установленныхъ властей. Не издавая положительнаго закона, власть можетъ въ своихъ частныхъ рѣшеніяхъ руководствоваться естественнымъ закономъ, за недостаткомъ положительнаго. Это прилагается въ особенности къ судебнымъ рѣшеніямъ. Судъ можетъ рѣшить вопросъ государственнаго права, не опредѣляемый закономъ, исходя отъ идеи государства, или толковать существующій законъ на основаніи этой идеи. Примѣры представляютъ Соединенные Штаты при толкованіи союзной конституціи верховнымъ судилищемъ. 2) Естественный законъ получаетъ обязательную силу, когда нѣтъ ни положительнаго закона, ни власти его установляющей. Это случается, напримѣръ, при первоначальномъ устройствѣ государства, когда власть еще не установлена, а также при пресѣченіи династій, или при государственныхъ переворотахъ. Здѣсь, по естественному закону, власть принадлежитъ народу, ибо онъ остается единственнымъ представителемъ государства.

Таково отношеніе государственнаго закона къ идеѣ государства. Послѣдняя составляетъ цѣль, осуществленіе которой зависитъ отъ государственной власти. Верховная власть является единственнымъ законнымъ толкователемъ естественнаго закона. Иначе и быть не можетъ, ибо обязательный законъ въ государствѣ долженъ быть одинъ, а толкованіе естественнаго закона можетъ быть разнообразно. Здѣсь необходимъ обязательный толкователь, а это и есть верховная власть. Она одна можетъ быть судьею и тѣхъ временныхъ и случайныхъ потребностей общества, которыя требуютъ видоизмѣненія естественнаго закона. Поэтому никто не вправѣ нарушать положительный законъ во имя естественнаго. Каждый можетъ толковать естественный законъ, какъ ему угодно, и считать свое толкованіе лучшимъ, но во внѣшнихъ своихъ дѣйствіяхъ гражданинъ долженъ свое частное толкованіе и усмотрѣніе подчинить толкованію и усмотрѣнію государственной власти. Положительный же законъ получаетъ свое бытіе отъ государственной власти. Она—его источникъ; она его измѣняетъ и отмѣняетъ по своему усмотрѣнію. Поэтому верховная власть, какъ таковая, въ своей полнотѣ, выше положительнаго закона. Это и выражается римскимъ изреченіемъ: princeps legibus est solutus. Никакой положительный законъ не можетъ связывать верховную власть такъ, чтобы она не могла его измѣнять. Вѣчные законы не мыслимы.

Это не значитъ однако, что верховная власть всегда вправѣ на-

рушить свои собственные законы. Она можетъ измѣнять ихъ по своему усмотрѣнію, но пока они существуютъ, она должна ихъ соблюдать, ибо прочность законнаго порядка составляетъ одну изъ существенныхъ потребностей государства; это—то, что даетъ ему высшее нравственное значеніе. Однако верховная власть, будучи сама источникомъ закона, связана имъ нравственно, а не юридически. Кто можетъ отмѣнить законъ, тотъ можетъ и отступить отъ него въ случаѣ нужды, и это отступленіе можетъ быть иногда оправдано, ибо законный порядокъ составляетъ одинъ изъ элементовъ государственной жизни, но не единственный. Онъ, какъ и всѣ другіе элементы, подчиняется высшему единству цѣли, судьею которой является верховная власть. Во имя государственной цѣли законный порядокъ можетъ быть нарушенъ верховною властью. Но это всегда должно составлять исключеніе, ибо иначе водворяется произволъ. На этихъ соображеніяхъ основаны тѣ гарантіи законнаго порядка и тѣ правила относительно отступленій, которыя установляются въ положительныхъ законодательствахъ.

Коренное начало, что верховная власть, какъ источникъ положительнаго закона, стоитъ выше его, не относится однакоже къ отдѣльнымъ органамъ власти, которые не представляютъ ея во всей полнотѣ, а потому не имѣютъ права самовольно отмѣнять законъ. Таково положеніе монарха, ограниченнаго правами народнаго представительства. Для установленія, а равно и для отмѣны закона, требуется согласіе представительнаго собранія; слѣдовательно, монархъ является носителемъ верховной власти не во всей ея полнотѣ, а потому онъ связанъ основнымъ закономъ не только нравственно, но и юридически, отъ кого бы, впрочемъ, этотъ законъ ни проистекалъ, отъ собственной его воли или отъ соглашенія съ представителями народа. И тутъ возможно нарушеніе закона во имя высшей цѣли, но оно, также какъ революція, можетъ быть оправдано лишь въ крайнихъ случаяхъ, правомъ нужды, когда дѣло идетъ о спасеніи общества. Самовольное нарушеніе основнаго закона конституціоннымъ монархомъ есть революція сверху.

Отсюда ясно, что если, съ одной стороны, положительный законъ заимствуетъ свою силу отъ верховной власти, то съ другой стороны, сама власть издаетъ и отмѣняетъ законъ, потому что она имѣетъ *право* это дѣлать, а право установляется закономъ. Только предписанія законной власти обязательны для гражданъ. Иначе водворяется господство силы, а не юридическое начало. Такимъ образомъ, здѣсь оказывается логическій кругъ: законъ потому обязателенъ, что онъ издается верховною властью, а верховная власть потому издаетъ законъ, что самый законъ далъ ей на это право. Этотъ кругъ разрѣшается тѣмъ, что первоначально власть получаетъ свое право не отъ

положительнаго закона, а отъ естественнаго. Она становится законною тѣмъ, что установляется сообразно съ идеею государства, во имя общественной цѣли, и получаетъ общее признаніе. Это бываетъ, какъ при первоначальномъ происхожденіи государствъ, такъ и въ случаѣ переворотовъ. Но установившись, власть издаетъ положительный законъ, который опредѣляетъ дальнѣйшій порядокъ ея перехода и обязываетъ гражданъ.

Изъ этого ясно отношеніе государственнаго закона къ гражданамъ. Законъ имѣетъ для нихъ *обязательную силу*, то есть, ему слѣдуетъ повиноваться. Законъ есть обязательная норма, и повиновеніе является прямымъ логическимъ послѣдствіемъ его существованія. Законъ, которому можно не повиноваться, не есть юридическій законъ, а отвлеченное нравственное правило, конкретное приложеніе котораго предоставляется свободной волѣ лицъ. Повиновеніе подобаетъ закону, не потому что онъ хорошъ или дуренъ, а просто потому, что это—законъ, слѣдовательно выраженіе высшаго порядка, которому лица обязаны подчиняться. Это и выражается римскимъ изреченіемъ: dura lex, sed lex. Мы видѣли, что верховная власть, какъ источникъ закона, можетъ и нарушать его во имя высшей цѣли; но опредѣленіе этой цѣли принадлежитъ верховной власти, а не отдѣльному лицу. Послѣднее, нарушая законъ, дѣлаетъ это во имя частнаго своего сознанія. Это сознаніе можетъ быть лучше общественнаго, выраженнаго верховною властью въ положительномъ законѣ, но поставленіе частнаго сознанія на мѣсто закона есть извращеніе всего общественнаго порядка, основаннаго на подчиненіи лица закону; это противорѣчитъ идеѣ государства, подчиняющей лице цѣлому. Поэтому, когда правду внутреннюю противополагаютъ правдѣ внѣшней, то есть, юридическому закону, то этимъ самымъ личное толкованіе ставится выше общественнаго; на мѣсто законнаго порядка водворяется личный произволъ, а это есть уничтоженіе государства, которое безъ закона существовать не можетъ. Какъ уже объяснено выше, обязанность повиновенія юридическому закону прекращается только тамъ, гдѣ прекращается самая область права, во внутреннемъ мірѣ человѣка и въ дѣйствіяхъ, опредѣляемыхъ рѣшеніемъ совѣсти. Кромѣ того, невозможно отвергнуть и права нужды, когда дѣло идетъ о спасеніи лица или общества. Здѣсь нарушеніе закона, если не оправдывается юридически, то можетъ быть извиняемо нравственно. Наконецъ, иногда само государство, вмѣсто того чтобъ отмѣнить обветшавшій или вредный законъ, допускаетъ его нарушеніе. Но подобныя отступленія всегда служатъ признакомъ низкаго или ненормальнаго состоянія общественнаго быта.

Относительно гражданъ, обязательная сила закона поддерживается

наказаніемъ. Поэтому, при всякомъ законѣ должно быть опредѣлено извѣстное наказаніе за его нарушеніе; иначе онъ теряетъ принудительный характеръ и перестаетъ быть положительнымъ закономъ.

Таково отношеніе закона къ остальнымъ элементамъ государства, къ государственной цѣли, къ верховной власти и къ гражданамъ. Теперь перейдемъ къ послѣднимъ двумъ элементамъ.

ГЛАВА IV.

Граждане.

Народъ, образующій государство, состоитъ изъ гражданъ. *Гражданинъ* есть лице, какъ членъ государства. Въ этомъ качествѣ онъ имѣетъ права и обязанности. Собственно гражданиномъ лице называется, какъ имѣющее права. Какъ подчиненное государству, или какъ имѣющее обязанности, оно называется *подданнымъ*. Это два термина, означающіе одно и тоже понятіе съ двухъ разныхъ точекъ зрѣнія. Поэтому слово *подданный* употребляется преимущественно тамъ, гдѣ преобладаютъ обязанности, слово *гражданинъ* тамъ, гдѣ преобладаютъ права.

Соотвѣтственно этимъ двумъ значеніямъ понятія, принадлежность гражданина къ государству называется *подданствомъ* или *правомъ гражданства*. Какъ принадлежность къ странѣ, она называется также *индигенатомъ*, то есть *туземствомъ*. Право гражданства пріобрѣтается и теряется извѣстными законными способами, которые могутъ быть различны. Объ этомъ будетъ рѣчь ниже. Здѣсь дѣло идетъ только о разъясненіи основныхъ понятій.

Гражданинъ имѣетъ права и обязанности, какъ лице свободное, ибо только свободному лицу присвоиваются права и обязанности. Свобода есть основное начало въ понятіи о гражданинѣ. Государство составляется изъ свободныхъ лицъ для общаго блага, а не изъ рабовъ для пользы господина. Поэтому мы должны точнѣе опредѣлить понятіе о свободѣ гражданской и отличить ее отъ другихъ значеній этого слова.

Свобода означаетъ, прежде всего, отсутствіе внѣшняго насилія и возможность дѣйствовать по собственнымъ побужденіямъ. Это — *свобода естественная*, которая можетъ принадлежать животнымъ также, какъ и человѣку. Мы говоримъ, что животное находится на свободѣ, когда оно не терпитъ насилія. Но такая свобода есть фактъ, а не право. Источникомъ права свобода становится только въ человѣкѣ, одаренномъ разумною волей. Это — *свобода человѣческая*, которая требуетъ къ себѣ уваженія. Основаніе ея есть *свобода воли*, то есть, возможность

опредѣлять свои дѣйствія по внутреннему рѣшенію, выбирать между различными побужденіями. Животныя всегда повинуются влеченіямъ и не могутъ имъ не повиноваться, ибо у нихъ нѣтъ другихъ побужденій. Сильнѣйшее влеченіе одолѣваетъ другія и опредѣляетъ ихъ дѣйствія по закону необходимости. Здѣсь свободной воли нѣтъ. Въ человѣкѣ же есть способность воздерживать свои влеченія, противополагая имъ господствующій надъ ними разумъ. Если онъ слѣдуетъ влеченію, то онъ дѣлаетъ это добровольно, а потому несетъ отвѣтственность за свои дѣйствія. Отъ него можно требовать, чтобы онъ поступалъ нравственно, ибо онъ можетъ выбирать между естественными побужденіями и разумными началами, и этотъ выборъ зависитъ отъ свободной его воли. Вслѣдствіе этой двойственности природы человѣка, его свободная воля представляется въ двухъ видахъ. Высшій видъ, составляющій корень и основаніе свободной воли, есть *свобода нравственная*, то есть, способность опредѣляться къ дѣйствію на основаніи разумныхъ понятій о добрѣ и злѣ, отвергая всякія другія побужденія. Въ этомъ смыслѣ говорятъ, что человѣкъ поступаетъ свободно, когда онъ поступаетъ разумно, ибо здѣсь онъ дѣйствуетъ на основаніи собственной своей разумной природы, внутренняго своего существа, а не подъ вліяніемъ внѣшнихъ для него причинъ, возбуждающихъ въ немъ тѣ или другія влеченія. Эта нравственная свобода есть свобода отъ внѣшнихъ влеченій, но вмѣстѣ и отъ внѣшняго насилія, ибо человѣкъ поступаетъ нравственно только тогда, когда онъ опредѣляется къ дѣйствію по собственному внутреннему побужденію, а не по страху наказанія. Эта высшая способность даетъ нравственное значеніе и *свободѣ внѣшней,* или *произволу,* который состоитъ въ возможности опредѣлять свои дѣйствія по своему усмотрѣнію, независимо отъ внѣшняго принужденія. Это тоже, что мы назвали выше естественною свободою, но здѣсь это естественная свобода человѣка, какъ разумнаго существа. Она тѣсно связана съ свободою нравственною, которая безъ внѣшней свободы не можетъ проявиться во внѣшнемъ мірѣ: для того, чтобы человѣкъ могъ опредѣляться къ дѣйствію по своему внутреннему побужденію, необходимо, чтобы онъ по собственному изволенію опредѣлялъ свои внѣшнія дѣйствія. Но въ этомъ изволеніи онъ можетъ и уклоняться отъ нравственной свободы, повинуясь своимъ влеченіямъ. Выборъ предоставленъ ему одному, какъ свободному существу.

Эта внѣшняя свобода составляетъ источникъ права. Человѣкъ можетъ своимъ правомъ пользоваться и неразумно, и никто не вправѣ ему это возбранять, пока этимъ не нарушаются права другихъ. Однако *правомъ* свобода становится только въ гражданскомъ порядкѣ, гдѣ

господствуетъ юридическій законъ, ибо право есть взаимное ограниченіе свободы подъ общимъ закономъ. Внѣшняя свобода человѣка есть *свобода гражданская*, въ отличіе отъ естественной. Но такъ какъ свобода присуща волѣ человѣка, такъ какъ она вытекаетъ изъ самаго его существа, то законъ ея не создаетъ, а признаетъ. Человѣкъ не потому свободенъ, что законъ дѣлаетъ его свободнымъ, а законъ ограждаетъ его свободу, потому что свобода свойственна ему, какъ человѣку.

Однако и здѣсь, какъ въ развитіи всякой идеи, осуществленіе лежащаго въ природѣ человѣка начала подвергается историческому процессу, въ теченіи котораго сознаніе идеи вырабатывается только постепенно. Въ самомъ идеальномъ своемъ видѣ свобода не является безусловнымъ правомъ, котораго законъ не можетъ касаться, которое онъ обязанъ безусловно уважать. Свобода есть только одинъ изъ элементовъ общежитія, но далеко не единственный. Подчиняясь гражданскому порядку, свобода лица подвергается весьма значительнымъ стѣсненіямъ и ограниченіямъ. 1) Свобода и права лица ограничиваются свободою и правами другихъ; эти ограниченія опредѣляются закономъ, и никто не вправѣ протестовать противъ нихъ во имя своей свободы. 2) Какъ членъ государства, гражданинъ составляетъ часть высшаго организма. Онъ подчиняется здѣсь высшимъ началамъ; свобода его стѣсняется, когда она можетъ приносить вредъ цѣлому союзу; на него налагаются положительныя обязанности во имя общаго блага. Чтобы взять одинъ примѣръ изъ многихъ, свобода солдата значительно стѣсняется, и онъ ставится въ самую тѣсную зависимость отъ офицера, потому что этого требуетъ польза государства.

Изъ этого ясно, что не можетъ быть рѣчи о такъ называемыхъ прирожденныхъ, или естественныхъ правахъ человѣка въ смыслѣ правъ гражданскихъ. Это было ученіе мыслителей XVIII-го вѣка, которые въ государствѣ видѣли договоръ свободныхъ лицъ, заключенный единственно для охраненія свободы и права. Естественная свобода и проистекающія изъ нея права казались имъ святынею, которой государство не можетъ касаться. Это и было признано въ знаменитомъ *Объявленіи правъ человѣка и гражданина*, изданномъ во время Французской революціи. Но это воззрѣніе заключаетъ въ себѣ противорѣчіе. Свобода не можетъ считаться неприкосновеннымъ правомъ, ибо законъ всегда ея касается, ограничивая ее во имя чужой свободы и общественной пользы, и судьею этихъ ограниченій можетъ быть только самъ законъ, какъ высшее начало, а не подчиненное ему лице. Если мы взглянемъ на права человѣка, то увидимъ, что нѣтъ ни одного, котораго бы законъ не могъ ограничить или даже уничтожить въ дан-

номъ случаѣ. Первое изъ всѣхъ прирожденныхъ правъ, личная свобода, подлежитъ многочисленнымъ ограниченіямъ. За преступленіе или даже просто по подозрѣнію человѣка сажаютъ въ тюрьму; преступника можно держать даже въ пожизненномъ заключеніи. Изъ зараженнаго мѣста запрещаютъ выходить. Сумашедшаго, пьянаго лишаютъ свободы во имя общественной пользы. Другое право есть собственность; она подлежитъ налогамъ, регаліямъ, экспропріаціи. Свобода мысли и совѣсти во внѣшнихъ своихъ проявленіяхъ, которыя одни подчиняются дѣйствію власти, ограничивается запрещеніемъ вредныхъ ученій. Никакое государство не можетъ терпѣть проповѣди возстанія; не терпятся секты въ родѣ скопцовъ. Наконецъ, государство имѣетъ право на самую жизнь человѣка. Преступникъ подвергается смертной казни. Послѣдователи ученія XVIII-го вѣка отвергали это право. Беккаріа утверждалъ, что при первоначальномъ общественномъ договорѣ человѣкъ не могъ отдать государству право на свою жизнь, ибо этимъ уничтожалась бы самая цѣль, для которой онъ вступалъ въ общество. Но, не говоря объ основаніяхъ этой теоріи, если государство имѣетъ право подвергать преступника пожизненному заключенію, то не значитъ ли это, что оно вправѣ предать его участи худшей, нежели смерть? Притомъ государство не въ этомъ одномъ случаѣ располагаетъ жизнью гражданъ. На войнѣ оно требуетъ отъ всѣхъ, чтобъ они подвергали опасности свою жизнь для общей защиты, и это право не отрицается никѣмъ.

Такимъ образомъ, нѣтъ ни одного человѣческаго права, которое было бы безусловно неприкосновеннымъ. Опредѣленіе правъ зависитъ отъ воли государства, которое имѣетъ въ виду не только свободу лицъ, но и общее благо. Нѣтъ сомнѣнія однако, что свобода коренится въ самой природѣ человѣка, а потому возможно полное ея развитіе составляетъ одну изъ цѣлей государства. Какъ идеалъ свободы, *Объявленіе правъ человѣка и гражданина* имѣло существенное историческое значеніе. Въ демократическомъ обществѣ оно составляетъ самый могучій оплотъ противъ соціализма, стремящагося поглотить лице въ государствѣ. Но выставленный въ немъ идеалъ односторонній, ибо утвержденіе и развитіе свободы не есть единственная цѣль государства; она должна быть согласована съ другими, высшими началами. А потому никто не имѣетъ права возставать противъ государственнаго закона во имя неприкосновенности своей личной свободы.

Гражданская свобода раздѣляется на собственно *гражданскую въ тѣсномъ смыслѣ* и на *политическую*. Первая принадлежитъ лицу въ его частной сферѣ, въ частныхъ отношеніяхъ съ другими, то есть, какъ члену гражданскаго общества; вторая принадлежитъ лицу, какъ

члену государства. Первая составляетъ источникъ частныхъ или гражданскихъ правъ, вторая правъ политическихъ. Но гражданская свобода, съ одной стороны, подчиняясь государственной власти, требуетъ огражденія отъ произвола, а съ другой стороны, свободная дѣятельность лицъ имѣетъ вліяніе и на государственный бытъ. Эти двѣ области связаны другъ съ другомъ. А потому здѣсь является третій разрядъ правъ, такъ называемыя *личныя права,* опредѣляющія отношенія личной свободы къ государству. Сюда относятся свобода вѣроисповѣданія, свобода печати, свобода собраній и т. д. Гражданскія права до насъ не касаются; но личныя права и политическія входятъ въ область государственнаго права, а потому мы здѣсь должны обозначить общее ихъ юридическое существо, предоставляя опредѣленіе отдѣльныхъ правъ дальнѣйшему изложенію.

Основаніе личныхъ правъ лежитъ въ личной свободѣ человѣка; но она ограничивается государственною пользою, то есть, государственною цѣлью. Развитіе личной свободы въ государствѣ должно быть согласовано съ силою власти, съ требованіями законнаго порядка, съ возможностью дѣйствовать общими силами для общей цѣли. Государственная польза, или общее благо, есть высшее начало; лице, какъ часть цѣлаго, подчиняетъ свои цѣли общимъ. А такъ какъ цѣли государства разнообразны и измѣнчивы, то и ограниченіе личныхъ правъ можетъ быть больше или меньше. Очевидно, ограниченія требуются тѣмъ въ большей степени, чѣмъ болѣе самое право имѣетъ политическій характеръ и можетъ имѣть вліяніе на общія дѣла. Однако, съ другой стороны, государственная цѣль не должна подавлять личную свободу. Мы видѣли, что высшая цѣль государства состоитъ въ сочетаніи порядка съ свободою. Если первое начало, руководящее государственною дѣятельностью, есть общее благо, то второе есть охраненіе свободы. Поэтому огражденіе личной свободы и проистекающихъ изъ нея правъ отъ всякаго произвола составляетъ существенную задачу государства. Эта задача исполняется тѣмъ, что личныя права ставятся подъ защиту самого закона. Они стѣсняются только закономъ, а не по усмотрѣнію власти Законъ же ограждаетъ ихъ отъ нарушенія. Черезъ это, свобода согласуется съ законнымъ порядкомъ, входя въ него какъ одинъ изъ составныхъ его элементовъ.

Но законъ исполняется властью; приложеніе закона въ каждомъ данномъ случаѣ можетъ быть произвольно, а потому личныя права опять ничѣмъ не ограждены. Вслѣдствіе этого требуется, чтобы приложеніе закона къ правамъ гражданъ совершалось такою властью, которая бы играла роль безпристрастнаго третьяго, которая, имѣя въ виду не только исполненіе государственной цѣли, но и охраненіе

правъ гражданъ, держала бы вѣсы между обѣими сторонами и рѣшала на строгомъ основанiи закона. Такая власть есть судъ. Независимый и безпристрастный судъ составляетъ самую надежную гарантiю личныхъ правъ гражданъ противъ произвола властей. Онъ же, съ другой стороны, подчиняетъ личную свободу требованiямъ закона.

Нѣтъ сомнѣнiя однако, что въ концѣ концовъ личныя права находятся въ полной зависимости отъ государственной власти, ибо она установляетъ законъ и отъ нея исходитъ судъ. Иначе и быть не можетъ, ибо власть представляетъ высшiй порядокъ, которому лице должно подчиняться. Поэтому, полное огражденiе личныхъ правъ возможно единственно черезъ то, что лица сами становятся участниками власти; высшее обезпеченiе состоитъ въ томъ, что сами граждане участвуютъ, какъ въ установленiи закона, такъ и въ судѣ, то есть, полное юридическое обезпеченiе личныхъ правъ заключается въ правахъ политическихъ. Поэтому тѣ народы, которые поставляютъ себѣ задачею развитiе и охраненiе личнаго права, даютъ гражданамъ участiе въ государственной власти.

Въ этомъ состоитъ существо правъ политическихъ. Они могутъ простираться, какъ на мѣстныя дѣла, такъ и на общегосударственныя. Спрашивается: тѣ ли самыя начала опредѣляютъ политическiя права, какiя опредѣляютъ права личныя?

Здѣсь существуетъ мнѣнiе, что политическое право есть не столько право, сколько *обязанность* или *должность*, исполняемая для общественной пользы. Политическое право даетъ участiе въ правленiи; но на это человѣкъ по природѣ не имѣетъ права, ибо власть и государство проистекаютъ не отъ личной воли, а установляются для общей пользы во имя высшихъ началъ. Требованiя общаго блага опредѣляютъ и участiе гражданъ въ правленiи. Оно дается лицамъ *способнымъ* сознавать потребности порядка и государства и дѣйствовать сообразно съ этимъ сознанiемъ. Слѣдовательно *способность,* а не *свобода*, составляетъ основанiе политическаго права.

Это мнѣнiе, которое поддерживается даже значительными либеральными публицистами, содержитъ въ себѣ долю истины; однако съ нимъ нельзя вполнѣ согласиться. Политическое право заключаетъ въ себѣ оба начала, но съ преобладанiемъ того или другаго. Оно состоитъ или въ занятiи извѣстныхъ должностей, или въ правѣ избранiя лицъ на извѣстныя должности. Въ первомъ очевидно преобладаетъ начало обязанности, или должности. Члены законодательныхъ собранiй, присяжные засѣдатели исполняютъ извѣстныя должности. Но избирательное право, которое выражаетъ политическое право въ его чистотѣ, имѣетъ совершенно иной характеръ. Юридическiе признаки, отличающiе его

отъ должности, суть слѣдующіе: 1) политическое право пріобрѣтается каждымъ лицомъ, исполняющимъ общія закономъ постановленныя условія; должность, какъ функція власти, вручается особеннымъ актомъ — назначеніемъ, выборомъ, жребіемъ. 2) Правомъ, вообще, можно пользоваться или не пользоваться, это зависитъ отъ воли лица; должность же лице непремѣнно обязано исполнять. Между тѣмъ, выборное право обыкновенно слѣдуетъ первому правилу: лицу предоставляется и не участвовать въ выборѣ; обязанность остается нравственная. Это правило распространяется даже на выборныя законодательныя должности: депутаты не принуждаются участвовать въ засѣданіяхъ или подавать голосъ по тѣмъ или другимъ вопросамъ. 3) Съ должностью соединяются вознагражденіе или почетныя преимущества; съ правомъ ничего подобнаго не соединяется. Въ древнихъ государствахъ за участіе въ народномъ собраніи платилось иногда вознагражденіе; но въ то время народныя собранія были настоящимъ законодателемъ: они рѣшали дѣла. 4) Право теряется прекращеніемъ условій, установленныхъ для его существованія, или же въ видѣ наказанія; должность теряется, какъ въ наказаніе, такъ и по добровольному отказу, истеченіемъ срока, смѣною по волѣ назначившаго. Наконецъ, 5) должность учреждается, какъ функція власти, въ виду общественной пользы право существуетъ для охраненія интересовъ облеченнаго имъ лица.

Изъ послѣдняго очевидно, какимъ образомъ политическое право проистекаетъ изъ свободы лица. Человѣкъ, какъ отдѣльное лице, не можетъ требовать себѣ вліянія на судьбу другихъ; но личныя его права, какъ члена гражданскаго общества, вытекаютъ изъ принадлежащей ему свободы, а потому должны быть обезпечены. Между тѣмъ, если онъ обязанъ только повиноваться власти, не имѣя на нее никакого положительнаго вліянія, то это требованіе теряетъ всякое юридическое значеніе. Юридически обезпечить личныя права, вытекающія изъ гражданской свободы, можетъ только право политическое. Послѣднее, такимъ образомъ, коренится въ личной свободѣ человѣка.

Но этого мало. Хотя государственная жизнь не есть произведеніе личной природы человѣка, но она вытекаетъ изъ его общественной природы. Человѣкъ, по природѣ, есть существо государственное, и въ государствѣ онъ остается свободнымъ лицемъ, а потому имѣетъ не только обязанности, но и права. Свобода человѣка, вступающаго въ союзъ съ другими, состоитъ въ правѣ участія въ общихъ рѣшеніяхъ. Это явно во всякомъ товариществѣ. Пока человѣкъ дѣйствуетъ одинъ, онъ можетъ только требовать, чтобы другіе не препятствовали проявленію его личной воли; но какъ скоро онъ соединяется съ другими для совокупнаго дѣйствія, такъ онъ уже не въ правѣ ставить

свою личною волю общимъ закономъ для всѣхъ: онъ можетъ только требовать, чтобы его голосъ былъ услышанъ и при общемъ рѣшеніи имѣлъ вѣсъ, соотвѣтствующій его участію въ дѣлѣ. Этимъ свободный союзъ отличается отъ несвободнаго: въ первомъ члены участвуютъ въ общемъ рѣшеніи, во второмъ они подчиняются волѣ, отъ нихъ независимой. Въ свободныхъ государствахъ граждане принимаютъ участіе въ правленіи, не какъ должностныя лица, а какъ свободные члены союза, не по обязанности, а по праву. Государство потому даетъ имъ это участіе, что оно признаетъ ихъ свободу. Слѣдовательно, и здѣсь свобода составляетъ основаніе права; но подчиняясь высшему порядку, она признается, стѣсняется и отмѣняется государствомъ сообразно съ требованіями общаго блага.

Въ этомъ отношеніи между правами собственно гражданскими и политическими есть существенная разница. Гражданское право принадлежитъ гражданину въ его личной сферѣ, независимо отъ другихъ. А потому нормальное требованіе состоитъ здѣсь единственно въ ея ограниченіи предѣлами чужаго права и общаго блага. Участіе же въ правленіи даетъ ему вліяніе на судьбу всѣхъ; ему ввѣряется извѣстная власть. Поэтому политическое право имѣетъ характеръ общественный; оно составляетъ не только проявленіе человѣческой свободы, но вмѣстѣ извѣстное отправленіе государственнаго организма. Самое подчиненіе меньшинства большинству не есть явленіе свободы; оно установляется закономъ, который признаетъ это большинство органомъ цѣлаго. Такимъ образомъ, здѣсь право и обязанность, свобода и власть соединены тѣснѣйшимъ образомъ. Это вытекаетъ изъ самаго существа государственнаго организма, который представляетъ сочетаніе противоположныхъ началъ. Въ естественномъ организмѣ членъ есть органъ цѣлаго и самостоятельнаго значенія не имѣетъ. Въ гражданскомъ обществѣ, напротивъ, союзъ представляетъ только общій порядокъ, связывающій самостоятельныя личности. Въ государствѣ же, какъ цѣльномъ союзѣ, членъ есть вмѣстѣ и органъ цѣлаго и свободное лице. Права его существуютъ не только для него самого, но и для блага цѣлаго союза, который, состоя изъ свободныхъ лицъ, дѣлаетъ ихъ своими органами. Поэтому здѣсь гражданинъ получаетъ права, только когда онъ *способенъ* сдѣлаться органомъ государства, то есть, когда онъ носитъ въ себѣ сознаніе высшихъ началъ и можетъ прилагать это сознаніе къ дѣйствительности. Гражданинъ не можетъ располагать своимъ правомъ по произволу, но обязанъ употреблять его сообразно съ цѣлями государства. Ему предоставляется устраниться отъ участія въ общихъ дѣлахъ, ибо это не только обязанность, но и право; но нравственная обязанность остается.

Такимъ образомъ, здѣсь начало *политической способности* составляетъ необходимое условіе для политической свободы лица; послѣдняя допускается только тамъ, гдѣ есть первая. Въ должности это начало является преобладающимъ; она ввѣряется лицу, не какъ свободному гражданину, а какъ способному человѣку. Въ политическомъ правѣ, напротивъ, свобода составляетъ основаніе права, а способность условіе.

Чѣмъ же опредѣляется начало политической способности? какіе его признаки? кто способенъ и кто неспособенъ?

Конечно, тутъ не можетъ быть рѣчи объ опредѣленіи политической способности каждаго отдѣльнаго лица. Это и невозможно и безполезно. Государству нужно только, чтобы въ совокупности лицъ, облекаемыхъ избирательнымъ правомъ, преобладала способность, а не то, чтобъ она оказывалась въ каждой отдѣльной подачѣ голоса, исчезающей въ массѣ. Поэтому законодательство ограничивается установленіемъ общихъ признаковъ, относящихся къ цѣлымъ разрядамъ гражданъ. Нѣкоторые изъ этихъ признаковъ вытекаютъ изъ естественнаго состоянія людей, а потому имѣютъ постоянное значеніе, другіе зависятъ отъ измѣняющагося состоянія общества. Къ первымъ принадлежатъ:

1. *Полъ.* Одинъ мужскій полъ, по своей природѣ и по естественному назначенію, способенъ къ политической жизни. Назначеніе женщинъ—не политическое, а семейное. Облеченіе ея политическими правами было бы, съ одной стороны, введеніе въ государство несроднаго ему элемента, а съ другой стороны, введеніе въ семейную жизнь противорѣчащаго ей политическаго начала. Поэтому женщины всегда и вездѣ устраняются отъ политическихъ правъ. Это—міровой фактъ. Исключеніе составляетъ наслѣдственная монархія, гдѣ начало способности подчиняется высшимъ требованіямъ законнаго порядка. Но здѣсь дѣло идетъ о гражданахъ, а не о верховной власти. Однако и при наслѣдованіи престола женщины иногда совершенно исключаются, а обыкновенно слѣдуютъ за мужчинами. Нельзя, впрочемъ, не замѣтить, что исторія представляетъ не одинъ примѣръ великихъ правительницъ, стоявшихъ на высотѣ своего призванія.

2. *Возрастъ.* Дѣти по природѣ неспособны къ политической жизни. Самое опредѣленіе возраста зависитъ отъ положительнаго закона. Политическое совершеннолѣтіе можетъ совпадать или не совпадать съ гражданскимъ.

3. *Здравый разсудокъ.* Это ясно само собою.

Къ измѣняющимся условіямъ относятся:

1. *Рожденіе* отъ извѣстныхъ родителей. Политическая способность [есть] ставляетъ продуктъ извѣстныхъ взглядовъ, чувствъ, образованія, [иму]щественнаго положенія, которые, передаваясь потомственно, обра-

зуютъ преданія рода или цѣлаго класса людей. Эти преданія составляютъ могучій факторъ политической жизни. На нихъ основана всякая аристократія.

2. *Занятія.* Извѣстныя занятія естественно развиваютъ связанныя съ ними способности. Вслѣдствіе этого, древніе считали неспособными къ политической жизни людей занятыхъ механическими ремеслами. На этомъ зиждется и различіе сословныхъ правъ, тамъ гдѣ оно существуетъ. Въ новое время промышленныя занятія, сдѣлавшись всеобщими, уже не исключаютъ изъ политическихъ правъ. Нѣтъ сомнѣнія однако, что жизнь, посвященная чисто физическому труду, уменьшаетъ способность къ политической жизни, которая требуетъ высшаго умственнаго развитія.

3. *Независимое общественное положеніе*, обезпечивающее возможность свободно подавать свой голосъ и мужественно стоять за свои права. Въ силу этого начала, политическаго права лишаются иногда лица, состоящія въ домашнемъ услуженіи. Чиновники исключаются изъ представительныхъ собраній.

4. *Образованіе.* Оно одно можетъ дать надлежащее пониманіе государственныхъ дѣлъ; а такъ какъ самый выборъ представителей опредѣляется тѣми мнѣніями, которыя они защищаютъ, то и для правильнаго пользованія избирательнымъ правомъ необходимо образованіе.

5. *Имущество.* Оно заключаетъ въ себѣ всѣ предыдущія условія, кромѣ рожденія. Достатокъ даетъ возможность образованія, а вмѣстѣ независимость положенія и матеріальное обезпеченіе, избавляющее отъ физическаго труда и оставляющее достаточный досугъ для умственнаго развитія и ближайшаго ознакомленія съ государственными вопросами. Зажиточные классы суть образованные классы. Вмѣстѣ съ тѣмъ, ставя человѣка въ разнообразныя отношенія, матеріальный достатокъ развиваетъ въ немъ болѣе широкіе взгляды на общественный бытъ; онъ внушаетъ и привязанность къ порядку, составляющему необходимое условіе матеріальнаго благосостоянія. У кого ничего нѣтъ, тому нечѣмъ и дорожить.

6. *Осѣдлая жизнь*, которая также рождаетъ привязанность къ прочному общественному порядку. Для участія въ мѣстныхъ выборахъ, извѣстный срокъ осѣдлости обезпечиваетъ возможность ближе ознакомиться съ мѣстными дѣлами.

Всѣ эти условія принимаются болѣе или менѣе во вниманіе, въ зависимости, съ одной стороны, отъ государственнаго устройства, съ другой стороны отъ состоянія общества. Здѣсь излагаются только общія начала.

Отношеніемъ свободы къ способности опредѣляется равенство или неравенство политическихъ правъ.

Равенство, совокупно съ свободою, составляетъ одно изъ опредѣляющихъ началъ современнаго государственнаго быта. Но это именно то начало, которое подвергается наибольшимъ извращеніямъ. Поэтому понятіе о равенствѣ требуетъ точнаго выясненія.

Равенство есть законъ правды, существо которой состоитъ въ безпристрастномъ отношеніи къ лицамъ. Воздавая каждому свое, она держитъ одинакіе вѣсы для всѣхъ. Но какъ правда, такъ и вытекающее изъ нея равенство, имѣютъ два вида. Правда, прежде всего, исходитъ отъ того начала, что всѣ люди, въ качествѣ разумно-свободныхъ существъ, между собою равны; человѣческое достоинство во всѣхъ одинаково. А такъ какъ право истекаетъ изъ свободы, то и права всѣхъ должны быть равны. Всякое увеличеніе правъ одного въ ущербъ другимъ есть неправда. Этотъ видъ правды есть *правда уравнивающая,* которой основное начало есть *равенство ариѳметическое,* а точка отправленія свобода, или человѣческое достоинство лицъ.

Но при одинакомъ человѣческомъ достоинствѣ люди могутъ имѣть совершенно различное общественное достоинство. Ихъ способности, ихъ заслуги могутъ быть различны. Воздавать всѣмъ одинаково при неравномъ достоинствѣ есть неправда. Отсюда второй видъ правды, которая воздаетъ каждому по достоинству, это—*правда распредѣляющая,* которой основное начало есть *равенство пропорціональное,* а точка отправленія—различное значеніе человѣка для общества. Здѣсь предполагаются уже не только свободныя лица съ ихъ правами, а высшее общественное начало, которое распредѣляетъ власть и честь между членами общества, сообразно съ значеніемъ каждаго. Нерѣдко перваго рода равенство называется собственно равенствомъ, а второе неравенствомъ, но это не болѣе какъ смѣшеніе понятій.

Въ обоихъ случаяхъ это—равенство юридическое, то есть, равенство правъ, или равенство передъ закономъ, что одно составляетъ требованіе правды. Совсѣмъ другими началами управляются фактическія отношенія людей. Ихъ естественныя силы, ихъ имущество, ихъ положеніе, ихъ частныя отношенія, все это опредѣляется свойствами лицъ, окружающими ихъ условіями, наконецъ личною дѣятельностью. А такъ какъ все это разнообразно до безконечности, то здѣсь необходимо господствуетъ неравенство. Общее юридическое начало, правда, опредѣляетъ одни формальныя права, истекающія изъ свободы; жизненныя же отношенія предоставляются свободному движенію естественныхъ силъ. Здѣсь водвореніе равенства было бы не осуществленіемъ правды, а самымъ страшнымъ деспотизмомъ, уничтоженіемъ свободы личной и общественной, слѣдовательно самаго корня, откуда истекаетъ право. Если смѣшеніе равенства ариѳметическаго съ равенствомъ про-

порціональнымъ представляетъ путаницу понятій, то смѣшеніе равенства юридическаго съ равенствомъ фактическимъ есть уже полное извращеніе основнаго начала. Это—уничтоженіе, какъ естественнаго закона, установляющаго безконечное разнообразіе положеній, такъ и юридическаго закона, воздающаго каждому свое. Этимъ разрушаются самыя основы человѣческаго общежитія во имя фантастической идеи, имѣющей почву только въ смутныхъ умахъ, руководимыхъ низкими страстями *).

Очевидно, что равенство ариѳметическое составляетъ основное начало гражданскаго общества, а равенство пропорціональное—основное начало государственнаго строя. Поэтому, въ области гражданской, равенство правъ есть идеальная норма, къ которой должно стремиться общество. Однако и здѣсь не устраняется пропорціональность. Она установляется всякій разъ, какъ образуется союзъ, въ которомъ члены имѣютъ различное значеніе. Таковъ союзъ семейный, гдѣ мужъ и жена, родители и дѣти, получаютъ права сообразно съ своимъ назначеніемъ въ цѣломъ. Таковы же частные союзы, въ которые члены вступаютъ съ неравными долями участія, а потому и съ неравными правами. Въ компаніи на акціяхъ акціонеры имѣютъ различное право голоса, сообразно съ количествомъ акцій, которыми они владѣютъ.

Еще бóльшія уклоненія отъ юридическаго равенства представляютъ человѣческія общества въ своемъ историческомъ развитіи. Предоставленное себѣ, безъ высшаго уравнивающаго начала правды, охраняемаго государствомъ, гражданское общество естественно стремится подчинить юридическія нормы фактическимъ отношеніямъ. Сильный покоряетъ слабаго. Большее могущество, большій интересъ рождаетъ и бóльшія права. Отсюда распространяющееся на всѣ гражданскія отношенія юридическое неравенство. Такъ было въ средніе вѣка. Здѣсь, въ силу фактическихъ отношеній, образовались сословія съ различными правами, одни болѣе или менѣе крѣпостныя, другія, напротивъ, съ значительными преимуществами, не только политическими, но и гражданскими. Фактическое неравенство само собою превращалось въ юридическое. Государство, возникая изсреди такой организаціи, стремится ее уничтожить. Дѣйствуя во имя высшаго начала правды, оно не позволяетъ сильному притѣснять слабаго и возводитъ послѣдняго на степень свободнаго лица. Однако это уравненіе происходитъ не вдругъ. Это медленный процессъ, въ которомъ государство идетъ постепенно, приноравливаясь къ жизненнымъ потребностямъ. Нерѣдко оно даже само пользуется этимъ устройствомъ, приспособляя его къ

*) Ср. главу о равенствѣ въ моемъ сочиненіи: „Собственность и государство“.

своимъ цѣлямъ. Фактически образовавшимся сословіямъ оно даетъ значеніе политическое, указывая каждому свое мѣсто и назначеніе въ государственномъ организмѣ. Такъ было, напримѣръ, въ Россіи. Черезъ это еще болѣе усиливается неравенство. Но такъ какъ гражданское неравенство не только не соотвѣтствуетъ истиннымъ требованіямъ государства, а напротивъ, состоитъ въ противорѣчіи съ высшимъ его назначеніемъ, съ установленіемъ правды въ общественныхъ отношеніяхъ, то государство, развиваясь, рано или поздно приходитъ къ идеальной нормѣ. Оно отдѣляетъ область собственно гражданскую отъ области политической, установляя въ первой начало равенства ариѳметическаго и предоставляя второй начало равенства пропорціональнаго. Въ настоящее время во всѣхъ западно-европейскихъ обществахъ, начало гражданскаго равенства признается безусловно. Всѣ граждане одинаково пользуются покровительствомъ закона, несмотря на различіе положенія, имущества и вѣроисповѣданія. Всѣмъ одинаково присвоивается полная личная свобода, а вмѣстѣ и право селиться, гдѣ угодно, и входить во всякія гражданскія отношенія наравнѣ съ другими. Это высокое начало, представляющее полное осуществленіе вѣчной правды въ гражданскомъ бытѣ, составляетъ прочное достояніе человѣчества. Сознаніе этого начала и водвореніе его въ жизни останется неотъемлемою славою западно-европейскихъ народовъ.

Нельзя того же сказать о равенствѣ правъ политическихъ. Оно представляетъ одностороннее развитіе политическихъ началъ, не соотвѣтствующее истинной идеѣ государства. Здѣсь принимается въ расчетъ одна свобода, а начало способности устраняется или ограничивается одними естественными условіями. Между тѣмъ, высшее развитіе государства несомнѣнно требуетъ преобладанія высшей способности. Невозможно признать одинакую политическую способность въ массѣ, преданной физическому труду, и въ классахъ, обладающихъ высшимъ образованіемъ. Это есть отрицаніе политическаго значенія просвѣщенія. Такое одностороннее преобладаніе массы нельзя считать идеаломъ государственнаго устройства, хотя оно имѣетъ свое существенное значеніе въ историческомъ процессѣ, который приближается къ идеалу только путемъ односторонняго развитія элементовъ.

Въ политической области, идеальное отношеніе свободы къ равенству состоитъ въ томъ, что условія способности должны одинаково относиться ко всѣмъ. Здѣсь свобода составляетъ основаніе права, а способность—условіе; но это условіе должно быть равно для всѣхъ. Поэтому идеально правомѣрны только тѣ условія, которыя могутъ быть пріобрѣтаемы всѣми, каковы имущество и образованіе. Напротивъ, условіе рожденія или наслѣдственнаго занятія ограничиваетъ способность из-

вѣстною категоріей лицъ, исключая остальныя. Таково устройство замкнутой аристократіи. Но и въ открытой аристократіи условія не одинаковы для всѣхъ. Одни пріобрѣтаютъ ихъ просто рожденіемъ, а другіе только въ исключительныхъ случаяхъ. Отсюда борьба либерализма со всякими наслѣдственными правами. При этомъ, однако, слѣдуетъ замѣтить, что начала свободы и равенства не служатъ исключительнымъ мѣриломъ политическихъ правъ. Свобода составляетъ одинъ изъ элементовъ государственной жизни, но не единственный. Она подчиняется высшимъ государственнымъ требованіямъ, и если наслѣдственное сословіе дѣйствительно имѣетъ доказанную исторіею высшую способность, то общее благо, равно какъ и справедливость требуютъ, чтобы рядомъ съ установленіемъ общаго права, ему предоставлено было особое мѣсто въ государственномъ организмѣ. Это требованіе соотвѣтствуетъ интересамъ самой свободы, для которой высшая способность наслѣдственнаго сословія служитъ гарантіею законнаго порядка. Поэтому мы видимъ въ Англіи аристократію, которая уживается съ самою широкою свободою. Такое устройство становится даже тѣмъ болѣе необходимымъ, чѣмъ менѣе начало способности признается въ общемъ политическомъ правѣ. При всеобщемъ правѣ голоса, наслѣдственная аристократія, опирающаяся на преданія, остается единственнымъ убѣжищемъ высшихъ требованій государственнаго порядка.

Можно спросить: кто же судья политической способности гражданъ? Очевидно, установленная государственная власть, которая одна является законнымъ органомъ государственнаго сознанія и государственной воли. Отъ нея зависитъ приложеніе идеи къ измѣняющимся условіямъ и потребностямъ общества.

Кромѣ правъ, граждане имѣютъ и обязанности. Эти обязанности двоякаго рода. Съ одной стороны, какъ подданный, гражданинъ подчиняется верховной волѣ государства, съ другой стороны, какъ членъ союза, онъ участвуетъ въ общей жизни и дѣятельности. Изъ перваго отношенія рождается обязанность *повиновенія* закону и власти, изъ втораго обязанность содѣйствія общимъ цѣлямъ—*государственное тягло*.

Что повиновеніе закону составляетъ непремѣнную обязанность гражданина, безъ которой государство немыслимо, объ этомъ было уже говорено. Такъ какъ личныя воли другъ другу противорѣчатъ, то общественный порядокъ возможенъ единственно при подчиненіи ихъ общему закону. Въ государствѣ это подчиненіе вытекаетъ изъ понятія о государствѣ, какъ о единомъ союзѣ, въ которомъ части подчиняются волѣ цѣлаго. А такъ какъ законъ распространяется на всѣхъ, то и повиновеніе должно быть для всѣхъ одинаково. Тутъ не можетъ быть большаго или меньшаго повиновенія.

Если гражданинъ обязанъ повиноваться закону, то тѣмъ болѣе онъ обязанъ повиноваться государственной власти, которая составляетъ источникъ самаго закона. Однако, съ другой стороны, какъ мы уже видѣли выше, самая власть опредѣляется закономъ, а потому здѣсь повиновенiе находитъ себѣ границу. Повиновенiе власти есть повиновенiе *законное,* сдержанное въ предѣлахъ закона, то есть, повиновенiе власти законной и дѣйствующей законнымъ путемъ. Это относится и къ верховной власти въ ея совокупности: гражданинъ обязанъ повиноваться ей, только когда она законна. Незаконной власти никто повиноваться не обязанъ. Однако и здѣсь повиновенiе иногда требуется во имя государственной цѣли, когда законная власть исчезла; ибо иначе порядокъ не можетъ удержаться, и государство должно распасться. На этомъ основано повиновенiе временнымъ правительствамъ, которыя возникаютъ изъ нужды, помимо закона. Но тутъ повиновенiе болѣе фактическое, нежели юридическое, а потому и отказъ въ повиновенiи не можетъ считаться преступленiемъ, хотя во имя государственной пользы всякое сопротивленiе несомнѣнно должно быть подавлено. Законной же власти подданные въ сферѣ юридическихъ отношенiй обязаны повиноваться безусловно, ибо, будучи источникомъ положительнаго закона, она сама законныхъ границъ не имѣетъ. Выше мы видѣли, какiя ей полагаются нравственныя границы.

Что касается до отдѣльныхъ органовъ верховной власти и до властей подчиненныхъ, то они вправѣ дѣйствовать лишь въ предѣлахъ, постановленныхъ положительнымъ закономъ. Только верховная власть въ своей совокупности стоитъ выше закона, ибо она его источникъ; всѣ же частныя власти безусловно подчинены закону. Поэтому и подданные обязаны повиноваться въ этихъ предѣлахъ. Таково должно быть общее правило; только этимъ законъ ставится выше произвола. Однако тутъ встрѣчаются затрудненiя. 1) Пониманiе и толкованiе закона можетъ быть разное: власть можетъ думать, что она дѣйствуетъ законно, а гражданинъ можетъ быть противнаго мнѣнiя. Если подданный будетъ отказывать въ повиновенiи по собственному толкованiю и усмотрѣнiю, то общественный порядокъ можетъ быть нарушенъ. Поэтому здѣсь возникаетъ вопросъ: можетъ ли подданный отказать въ повиновенiи и ожидать, чтобы его принудили судомъ, или онъ обязанъ повиноваться и принести затѣмъ жалобу? Объ этомъ различныя законодательства постановляютъ различныя опредѣленiя, смотря по тому, какому началу они даютъ перевѣсъ, праву или обязанности. Мы это увидимъ, когда будемъ говорить о политическихъ правахъ и обязанностяхъ гражданъ. Здѣсь идетъ рѣчь только объ общихъ началахъ. 2) Какъ объяснено выше, государственная цѣль можетъ тре-

бовать иногда дѣятельности помимо закона; если граждане не обязаны повиноваться, то цѣль не будетъ достигнута. Это относится въ особенности къ обстоятельствамъ чрезвычайнымъ, когда грозитъ опасность государству. Это затрудненіе разрѣшается тѣмъ, что для чрезвычайныхъ обстоятельствъ самъ законъ долженъ облечь правительственныя власти чрезвычайными полномочіями, выходящими изъ обыкновенныхъ законныхъ предѣловъ. Тогда граждане обязаны повиноваться.

Что касается до обязанности содѣйствовать государственнымъ цѣлямъ, то она вытекаетъ изъ самаго опредѣленія гражданина, какъ члена политическаго союза. Союзъ заимствуетъ свои силы и средства отъ гражданъ; поэтому онъ имѣетъ право требовать отъ каждаго соотвѣтственной доли участія въ общихъ приношеніяхъ. Это требованіе опредѣляетси цѣлями государства, судьею которыхъ можетъ быть только верховная власть. Поэтому подданные обязаны нести всѣ государственныя повинности по требованію верховной власти. Это и есть государственное тягло.

Эта обязанность въ государственномъ порядкѣ очевидна. Но въ средніе вѣка она не признавалась. Въ феодальномъ мірѣ установлены были обычаемъ и частными соглашеніями нѣкоторыя подати, имѣвшія частный характеръ, какъ повинности за полученную во владѣніе землю. Сверхъ этого, каждый платилъ на общія нужды по доброй волѣ. Отсюда необходимость согласія каждаго отдѣльнаго сословія на уплачиваемыя имъ подати. Это негосударственное начало, охраняя свободу гражданъ, повело къ установленію представительнаго правленія. Съ развитіемъ государства, право согласія на подати по договору съ королемъ превратилось въ участіе народа въ верховной власти. Сословныя привилегіи замѣнились политическимъ правомъ. Послѣднее представляетъ государственную форму согласія гражданъ на взиманіе податей. Въ сущности, оно перестаетъ уже быть согласіемъ гражданъ; оно становится постановленіемъ верховной власти, обязательнымъ для гражданъ. Этимъ способомъ охраненіе права согласуется съ безусловною обязанностью исполнять требованія государства.

Такъ какъ обязанность содѣйствовать государственнымъ цѣлямъ вытекаетъ изъ принадлежности лица къ союзу, то она должна распространяться на всѣхъ. Всякое изъятіе, всякая льгота, не оправданныя государственною пользою, являются несправедливостью. Таково, напримѣръ, изъятіе дворянства отъ податей, когда оно не несетъ другихъ службъ. Однако эти льготы нерѣдко сохраняются, какъ историческое начало, ограждающее лице отъ произвола. Въ тѣхъ странахъ, гдѣ не водворился представительный порядокъ, привилегіи служатъ убѣжищемъ права. Ими замѣняются отсутствующія политическія права. Въ этомъ состоитъ ихъ существенное историческое значеніе.

Но и при всеобщей повинности начало равенства въ государствѣ видоизмѣняется началомъ способности. Очевидно, что исполненія повинности можно требовать только отъ того, кто способенъ ее исполнить. Поэтому неспособность служитъ правомѣрною причиной изъятія Неспособность можетъ быть 1) физическая: на этомъ основаны изъятія отъ военной службы; 2) умственная или нравственная, напримѣръ недостатокъ образованія: на этомъ основаны изъятія отъ службы присяжныхъ. Кромѣ того, правомѣрнымъ началомъ для изъятія служитъ исправленіе другихъ обязанностей, несовмѣстныхъ съ первыми. Такъ напримѣръ, находящіеся на государственной службѣ избавляются отъ обязанности быть присяжными; у насъ, учителя освобождаются отъ воинской повинности. Могутъ быть и облегченія въ виду извѣстнаго назначенія, требующаго особеннаго труда и приготовленія. Таковы, напримѣръ, льготы, которыя даются высшему образованію.

Затѣмъ самая способность можетъ быть различна. Это различіе бываетъ двоякаго рода. 1) Оно можетъ быть качественное: одинъ по рожденію и занятіямъ способенъ къ одного рода повинностямъ, другой къ другому. На этомъ основано различіе сословій, изъ котораго истекаютъ наслѣдственныя обязанности. Однако и здѣсь, также какъ въ области правъ, наслѣдственность противорѣчитъ началамъ свободы и равенства, которыя требуютъ, чтобы условія способности были установлены одинакія для всѣхъ, такъ чтобы одни не были отягощены въ ущербъ другимъ. Только въ случаѣ нужды могутъ быть налагаемы особыя повинности на людей съ спеціальнымъ призваніемъ; напримѣръ, при эпидеміи требуются медики. 2) Способность можетъ быть различна количественно, и здѣсь возникаетъ вопросъ: должны ли повинности быть одинаковы для всѣхъ способныхъ лицъ, или онѣ должны соразмѣряться съ способностью, то есть, онѣ должны быть больше для тѣхъ, которые обладаютъ большею способностью, меньше для тѣхъ, которые обладаютъ меньшею?

Такъ какъ гражданинъ является въ государствѣ не самостоятельнымъ лицемъ, обязаннымъ подчиняться высшему порядку наравнѣ съ другими, а членомъ органическаго союза, участникомъ и дѣятелемъ въ общей жизни, то и здѣсь должно господствовать начало правды распредѣляющей, то есть, граждане обязаны содѣйствовать государственнымъ цѣлямъ по мѣрѣ способности. Это начало вполнѣ прилагается къ имущественнымъ повинностямъ: граждане платятъ подати и несутъ повинности соразмѣрно съ имуществомъ. Въ этомъ состоитъ начало *пропорціональности* податей, которое является чистымъ выраженіемъ правды распредѣляющей. Но относительно личныхъ повинностей установить такую соразмѣрность нѣтъ возможности: 1) потому

что на личныя способности нѣтъ точнаго мѣрила, вслѣдствіе чего здѣсь невозможно юридическое опредѣленіе; 2) потому что цѣли государства, требующія высшихъ способностей, удовлетворяются не принудительно, а свободно, ибо ревностное исполненіе высшихъ обязанностей возможно только тогда, когда онѣ исполняются добровольно. Поэтому здѣсь установляются только общія условія способности, болѣе или менѣе высокія, смотря по потребности. Неспособные вовсе исключаются изъ обязанности, а способные одинаково ей подвергаются.

Но если въ области личныхъ обязанностей невозможно установленіе юридической соразмѣрности, то остается всецѣло нравственное требованіе. Гражданинъ нравственно обязанъ служить государству по мѣрѣ своихъ силъ и способностей. Высшія способности рождаютъ и высшія обязанности. Мы видѣли, что государство не есть чисто юридическій союзъ; въ него входитъ и нравственное начало. А потому обязанности политическія, также какъ и семейныя, имѣютъ значеніе не только юридическое, но и нравственное. Эта нравственная сторона не можетъ быть вынуждена; она остается внѣ предѣловъ закона. Но она такъ важна, что безъ нея государство существовать не можетъ. Государство, въ которомъ граждане потеряли чувство нравственной обязанности къ своему отечеству, обречено на погибель.

Каково же отношеніе политическихъ обязанностей къ политическимъ правамъ?

Казалось бы, идеальное требованіе правды состоитъ въ томъ, чтобы права соотвѣтствовали обязанностямъ. По римскому изреченію: ubi emolumentum, ibi onus, кто имѣетъ права, тотъ долженъ нести и обязанности, и наоборотъ, на кого возложены обязанности, тому должны быть присвоены и права. Отсюда слѣдовало бы, что чѣмъ больше правъ, тѣмъ больше и обязанностей. Однако въ государственной жизни это вовсе не общее правило. Условіе политическихъ правъ и политическихъ обязанностей заключается въ способности, а способность относительно правъ и обязанностей можетъ быть весьма различная. Даже при отправленіи различныхъ обязанностей способность можетъ быть разная: отъ солдата требуется физическая крѣпость, отъ плательщика податей имущество, отъ присяжныхъ нѣкоторое умственное развитіе. Поэтому можно требовать только правъ, соотвѣтствующихъ извѣстной обязанности, а не вообще соотвѣтствія политическихъ правъ и обязанностей. Наибольшее юридическое значеніе имѣетъ связь между уплатою податей и правомъ обсуждать расходы. Отсюда высказываемое иногда правило, что представительство должно соотвѣтствовать обложенію. Однако и здѣсь настоящаго соотвѣтствія нѣтъ и не можетъ быть. Съ одной стороны, не всѣ классы, платящіе подати, бываютъ

способны обсуждать государственные расходы; съ другой стороны, даже тамъ, гдѣ признается способность, политическое право не соразмѣряется съ количествомъ платимыхъ податей, что требовалось бы для полнаго соотвѣтствія. Демократическое начало, устраняющее всякое условіе способности, послѣдовательно приходитъ къ чисто ариѳметическому равенству, выставляя правиломъ: одинъ человѣкъ, одинъ голосъ, правило, не приложимое даже къ компаніи на акціяхъ, не только что къ государству, которое есть высшій органическій союзъ. При различіи способностей, опредѣляющихъ права въ различныхъ случаяхъ, все, что можно сказать, это то, что гражданинъ, несущій государственное тягло, долженъ пользоваться и нѣкоторыми политическими правами, если не въ общемъ государственномъ строѣ, то въ мѣстныхъ дѣлахъ, гдѣ способность требуется меньшая.

Различіе правъ и обязанностей ведетъ къ раздѣленію гражданъ на различныя категоріи. Когда это раздѣленіе имѣетъ характеръ постоянный, то изъ этого образуются различныя *состоянія* лицъ. Состояніе, какъ единое цѣлое, связанное общими правами и обязанностями, имѣющее извѣстную организацію и занимающее извѣстное мѣсто въ государственномъ строѣ, есть *сословіе*. Отсюда раздѣленіе гражданъ на сословія. Однако это раздѣленіе рѣдко имѣетъ исключительно политическій характеръ. Обыкновенно къ политическимъ правамъ присоединяются права гражданскія. Вглядываясь въ исторію, мы видимъ, что государство собственно не создаетъ сословій; оно признаетъ существующія, подчиняя ихъ своимъ цѣлямъ, и налагая на нихъ свою печать. Самое же образованіе сословій относится къ области другихъ союзовъ—кровнаго, гражданскаго и церковнаго. Поэтому и формы, которыя принимаютъ сословія, весьма разнообразны. Здѣсь могутъ быть различныя сочетанія началъ, свойственныхъ разнымъ союзамъ. Объ этомъ мы подробнѣе поговоримъ впослѣдствіи.

ГЛАВА V.

Государственная область.

Государственная область, или территорія, есть пространство земли, на которое распространяется государственная власть.

Область составляетъ необходимую принадлежность народа, образующаго государство. Она отдѣляетъ государство отъ другихъ и даетъ ему самостоятельное мѣсто на земномъ шарѣ. Будучи вещью, она не входитъ въ союзъ, какъ составной его элементъ, но является необходимымъ его придаткомъ.

Пространство области опредѣляется ея границами, границы же опредѣляются отношеніями къ сосѣдямъ, то есть, международными трактатами. Поэтому, ученіе о государственныхъ границахъ, о ихъ расширеніи и способѣ пріобрѣтенія новыхъ земель относится къ международному праву. Здѣсь мы должны опредѣлить внутренніе существенные признаки государственной области, ея составъ и отношеніе къ государственной власти.

Изъ самаго понятія о государственной области вытекаютъ слѣдующія положенія:

1. Все, что заключается въ предѣлахъ территоріи, подчиняется полновластію государства; однако не въ томъ смыслѣ, что все это составляетъ принадлежность земли. Такое воззрѣніе существовало въ средніе вѣка. Князь считался собственникомъ территоріи, и все, что находилось въ ея предѣлахъ, подчинялось ему, какъ состоящее въ его владѣніяхъ. Отсюда правило: воздухъ дѣлаетъ крѣпостнымъ (Luft macht eigen). Это—воззрѣніе частнаго права. По понятіямъ государственнымъ, напротивъ, земля составляетъ принадлежность народа, образующаго государство, а потому власть, господствующая въ народѣ, распространяется и на землю. Государственной власти присвоивается извѣстная сфера дѣятельности, предѣлы которой опредѣляются пространствомъ области. Отсюда измѣненіе, сдѣланное въ титулѣ французскаго короля послѣ революціи: прежде онъ назывался королемъ Франціи, что означало его владѣльческія права; послѣ онъ сталъ называться королемъ Французовъ, что означало его государственную власть.

2. Всякая другая власть исключается изъ государственной территоріи. Въ средніе вѣка опять это начало не признавалось. Земля считалась собственностью князя, а въ правѣ собственности возможно совмѣстное существованіе правъ нѣсколькихъ владѣльцевъ: одному принадлежитъ полная собственность, другому право пользованія или сервитутъ. Въ государствѣ это не мыслимо. Область означаетъ сферу дѣйствія государственной власти, а двѣ верховныя власти совмѣстно существовать не могутъ; одна необходимо должна устранить другую. Подобное столкновеніе стараго права съ новымъ было поводомъ къ войнѣ, которую первая коалиція вела противъ Франціи въ 1792 году. Нѣкоторые нѣмецкіе князья имѣли ленныя владѣнія въ Эльзасѣ. Французское законодательное собраніе отмѣнило эти права, какъ несовмѣстныя съ государственными началами, и опредѣлило владѣльцамъ денежное вознагражденіе. Этотъ односторонній актъ государственной власти былъ сочтенъ нѣмецкими князьями за нарушеніе права и послужилъ предлогомъ къ войнѣ.

Какъ исключеніе, въ видѣ юридической фикціи, признается и въ настоящее время экстерриторіальность иностранныхъ пословъ, ихъ свиты и жилища. Они считаются какъ бы состоящими на территоріи своего государства. Тоже относится и къ военнымъ кораблямъ.

3. Такъ какъ государство составляетъ единое цѣлое, то и государственная область едина. Поэтому, основной законъ всякаго государства состоитъ въ *нераздѣльности* государственной территоріи. Въ средніе вѣка и это начало не признавалось. Въ то время княжескія владѣнія дѣлились по началамъ частнаго права между наслѣдниками умершаго князя. Эта нераздѣльность не мѣшаетъ однако территоріи состоять изъ нѣсколькихъ частей, которыя всѣ вмѣстѣ образуютъ одно цѣлое. Дѣленіе можетъ быть не только административное, на провинціи, губерніи, округи и тому подобное, но и политическое. Государство можетъ состоять изъ нѣсколькихъ отдѣльныхъ государствъ, образующихъ одно цѣлое. Таковы союзныя государства, о которыхъ будетъ рѣчь ниже.

4. Изъ единства области вытекаетъ, далѣе, ея *неотчуждаемость*. Это опять основное начало государственнаго права. Этимъ однако не означается, что отчужденіе части территоріи фактически и юридически невозможно. Война и вообще международныя отношенія нерѣдко заставляютъ государства дѣлать подобныя уступки. Но это совершается по внѣшнему принужденію, силою историческихъ событій, которыя измѣняютъ составъ государства и которымъ государство противостоять не можетъ. Начало неотчуждаемости территоріи устраняетъ только тѣ частные способы отчужденія, продажи, промѣны, уступки, которые существовали въ средніе вѣка. Пока на землю смотрѣли какъ на собственность, съ нею можно было обращаться какъ съ вещью. Но какъ скоро земля признается принадлежностью живущаго на ней народа, такъ подобное отношеніе къ ней становится невозможнымъ. Народъ нельзя отчуждать, какъ собственность. Поэтому, даже въ международныхъ отношеніяхъ, когда совершается добровольная уступка области, основнымъ правиломъ должно быть согласіе на то жителей. Этого требовалъ еще Гуго Гроцій въ XVII-мъ вѣкѣ. Но въ первый разъ это правило было приложено въ наше время при уступкѣ Савойи и Ниццы по трактату, заключенному между Піэмонтомъ и Франціей. Конечно, при завоеваніи, побѣжденныхъ не спрашиваютъ. Тутъ дѣйствуетъ одно право силы. До признанія высшихъ нравственныхъ требованій международное право еще не дошло. Что касается до пустопорожнихъ земель, то онѣ могутъ отчуждаться свободно. Гдѣ нѣтъ жителей, тамъ земля остается чистою вещью, которою государство распоряжается по своему изволенію.

Какъ же опредѣляется отношеніе государственной власти къ области? Какого здѣсь рода юридическое начало?

Нѣкоторые публицисты, напримѣръ Блунчли, исходя отъ положенія, что здѣсь господствуетъ публичное, а не частное право, называютъ это отношеніе не *собственностью* (dominium), а *властью* (imperium). Съ этимъ нельзя согласиться, хотя тутъ есть доля истины. Слово imperium происходитъ отъ imperare, повелѣвать. Но землѣ повелѣвать нельзя; повелѣніе можетъ относиться только къ людямъ. Земля есть *область власти;* но власть распространяется на людей въ этихъ предѣлахъ именно потому, что земля составляетъ *принадлежность* живущаго на ней народа, какъ цѣлаго, то есть, государства. Поэтому здѣсь слѣдуетъ различать два начала: 1) полновластіе надъ людьми въ предѣлахъ территоріи; это такъ называемое *территоріальное право*, или, лучше, территоріальная власть; 2) право распоряжаться самою землею и состоящими на ней вещами для общественныхъ цѣлей. Это право, будучи вещнымъ, подводится подъ понятіе собственности государства въ отношеніи къ своей территоріи (dominium territoriale), но это собственность особеннаго рода, вытекающая изъ публичнаго, а не изъ частнаго права. Принадлежность цѣлой области цѣлому государству по публичному праву совмѣстна съ принадлежностью частей частнымъ лицамъ, входящимъ въ составъ государства, то есть, частной собственности. Отдѣльное лице можетъ распоряжаться своею собственностью для всѣхъ своихъ частныхъ цѣлей, государство же распоряжается областью для цѣлей общественныхъ. Эти два права могутъ придти въ столкновеніе; въ такомъ случаѣ частная собственность должна уступить. Вслѣдствіе этого превосходства, территоріальная собственность называется *верховною* (dominium eminens), однако не въ смыслѣ средневѣковаго частнаго права, по которому всякая частная собственность признавалась исходящею въ видѣ лена отъ верховной собственности князя, а въ томъ смыслѣ, что государственное право имѣетъ перевѣсъ надъ частнымъ. По публичному праву, государство имѣетъ надъ совокупностью своей территоріи только тѣ вещныя права, которыя вытекаютъ изъ существа его, какъ государства. Основаніе ихъ заключается въ общей пользѣ. Частная же собственность существуетъ рядомъ съ публичною, совершенно отъ нея независимо. Она имѣетъ свою исходную точку — права личности, и свои начала, опредѣляемыя закономъ, установляемымъ верховною властью, но не проистекающія изъ собственности государственной. Какъ отдѣльное лице, съ своею естественною свободою и вытекающими изъ нея правами, существуетъ независимо отъ верховной власти, подчиняясь только установленному ею закону, такъ и част-

ная собственность, имѣющая свой корень въ личной свободѣ, существуетъ независимо отъ государства, подчиняясь только высшимъ его требованіямъ. Тутъ сталкиваются два элемента,, лице и союзъ, изъ которыхъ каждый имѣетъ свою сферу, и которые требуется согласить.

Соглашеніе состоитъ въ слѣдующемъ:

Изъ права верховной собственности вытекаетъ: 1) право брать часть имущества гражданъ на общественныя потребности. Это не есть плата за право пользованія землею, какъ ленные доходы въ средніе вѣка, или какъ подати, доселѣ существующія въ нѣкоторыхъ восточныхъ государствахъ, гдѣ монархъ считается собственникомъ всей земли и распорядителемъ всякой промышленной дѣятельности. По публичному праву, государство взимаетъ съ собственности гражданъ не плату за пользованіе, а подать для удовлетворенія своихъ нуждъ. Право взиманія податей можетъ имѣть различныя основанія: личное и вещественное. Его можно разсматривать, съ одной стороны, какъ право государства требовать съ каждаго своего члена участія въ общихъ расходахъ. Это мы видѣли выше. На этомъ началѣ основаны всѣ личныя подати, напримѣръ, прежняя наша подушная. Но въ настоящее время подати обыкновенно падаютъ на имущество, кому бы оно ни принадлежало, подданному или иностранцу. Въ косвенныхъ податяхъ нельзя даже опредѣлить, кѣмъ онѣ окончательно уплачиваются, продавцемъ или потребителемъ. Въ самыхъ прямыхъ налогахъ, хотя они уплачиваются владѣльцемъ имущества, послѣдній можетъ вознаградить себя изъ наемной платы или на цѣнѣ продаваемыхъ произведеній, такъ что и здѣсь окончательно неизвѣстно, на кого падаетъ подать. Поэтому, взиманіе податей слѣдуетъ разсматривать не только какъ личное, но и какъ имущественное право государства, вытекающее изъ верховной собственности, въ силу которой государство выдѣляетъ себѣ ту часть доходовъ, которая необходима для общественныхъ цѣлей. Это—право эластическое; оно опредѣляется размѣромъ и разнообразіемъ цѣлей, тогда какъ при частныхъ отношеніяхъ, напримѣръ при арендѣ земель, плата за право пользованія опредѣляется договоромъ и зависитъ отъ экономическихъ условій. Поэтому, въ послѣднемъ случаѣ расходъ владѣльца зависитъ отъ дохода, тогда какъ въ первомъ, наоборотъ, доходъ зависитъ отъ расхода: берется то, что нужно. Въ этомъ отношеніи, частная собственность, не смотря на свою независимость, подвергается существеннымъ ограниченіямъ въ пользу государства. Единственная ея защита состоитъ въ вытекающемъ изъ справедливости требованіи равномѣрнаго распредѣленія податей, а въ представительномъ порядкѣ она охраняется правомъ гражданъ участвовать въ опредѣленіи доходовъ и расходовъ. Въ однѣхъ странахъ это пра-

во ограничивается мѣстными налогами, въ другихъ оно распространяется и на государственные.

2) Съ правомъ взимать подати тѣсно связано и право налагать повинности на частную собственность въ пользу государства. Сюда относятся, напримѣръ, запрещеніе дѣлать постройки вокругъ крѣпостей, право государства добывать матеріалы изъ частныхъ земель для постройки государственныхъ дорогъ, также бечевники, установляемые вдоль рѣкъ. Такого рода повинности и ограниченія могутъ налагаться въ видахъ общественной пользы и безъ присвоенія чего-либо государству. Таковы, напримѣръ, ограниченія лѣснаго хозяйства въ видахъ предупрежденія истребленія лѣсовъ.

3) Изъ этой же верховной собственности вытекаетъ и право государства выдѣлять изъ народнаго достоянія нѣкоторыя вещи или отрасли въ исключительное свое пользованіе. На этомъ основаны государственныя регаліи и монополіи. И здѣсь это выдѣленіе опредѣляется не частнымъ правомъ собственности, а общественною пользою. Иногда регалія состоитъ только въ правѣ концессіи. Такъ напримѣръ, въ государствахъ, гдѣ право собственности на нѣдра земли отдѣляется отъ права собственности на поверхность, государство отъ себя даетъ частнымъ лицамъ концессіи на разработку рудниковъ. Основаніе этого права заключается не въ томъ, что государство есть собственникъ нѣдръ земли, тогда какъ частныя лица владѣютъ только поверхностью (такъ смотрѣли на это право въ средніе вѣка, и это воззрѣніе удержалось еще въ нѣкоторыхъ законодательствахъ), а то, что общественная польза требуетъ для этой отрасли промышленности особыхъ условій разработки.

4) Наконецъ, на томъ же правѣ верховной собственности основана и экспропріація для общественной пользы. Она существуетъ во всѣхъ законодательствахъ, хотя не вездѣ высказывается въ видѣ общаго начала. Въ римскомъ правѣ экспропріація вовсе не признавалась, по крайней мѣрѣ въ видѣ общаго правила. Должно полагать, что для построенія дорогъ и другихъ потребностей Римляне прибѣгали къ частнымъ актамъ, какъ это и нынѣ дѣлается въ Англіи, гдѣ общаго закона объ экспропріаціи нѣтъ, а требуется всякій разъ особый актъ парламента, которымъ опредѣляются способы и условія. Въ другихъ странахъ, напротивъ, для этого предмета существуютъ общіе законы, которые прилагаются административною властью. Во всякомъ случаѣ, основное правило экспропріаціи состоитъ въ томъ, что она должна совершаться для общественной пользы и съ справедливымъ вознагражденіемъ. Иначе это—конфискація, которая составляетъ нарушеніе права, несовмѣстное съ правильнымъ гражданскимъ порядкомъ.

Французское законодательство требуетъ, чтобы вознагражденіе непремѣнно было предварительное, другія только по мѣрѣ возможности. Этимъ ограждается право собственности, которое, уступая общественной пользѣ, сохраняется однако неприкосновеннымъ, ибо превращается въ соразмѣрную цѣну. Такъ разрѣшается столкновеніе общаго права съ частнымъ.

Всѣ изложенныя права государства суть права имущественныя, которыя объясняются только верховною собственностью государства на совокупность территоріи и всѣхъ находящихся на ней имуществъ. Это такія права, которыя принадлежатъ государству, какъ государству, во имя общественной пользы, а не какъ субъекту частной собственности. Но это же самое верховное право собственности переходитъ въ полную собственность, какъ скоро оно не встрѣчается съ частнымъ правомъ. Это мы и видимъ въ экспропріаціи. Съ устраненіемъ частной собственности вещи переходятъ въ полную собственность государства. Тоже имѣетъ мѣсто въ регаліяхъ.

На этомъ основаніи государство признается субъектомъ собственности на вещи, никому не принадлежащія. Однако здѣсь могутъ быть разныя системы. Римское право не признавало за государствомъ этого права. Тамъ общее правило было, что вещь безъ хозяина принадлежитъ первому, кто ею завладѣетъ (Res nullius cedit primo occupanti). Этимъ узаконяется естественно принадлежащее человѣку право налагать свою волю на всѣ произведенія природы, пока нѣтъ чужаго права, ему препятствующаго. Здѣсь государство ограничивается принадлежащею ему сферою общихъ интересовъ, предоставляя гражданскую область полной свободѣ. Совершенно иное воззрѣніе господствовало въ средніе вѣка. Здѣсь сила вотчиннаго права распространялась на все; оно охватывало не только вещи, никому не принадлежащія, но и наслѣдство иностранцевъ, что называлось jus albinagii (droit d'aubaine). Изъ этого вотчиннаго права развилось признаваемое новыми законодательствами право на вещи, никому не принадлежащія. Такъ, во французскомъ гражданскомъ кодексѣ постановлено: „les biens qui n'ont pas de maître, appartiennent à l'Etat". Отсюда и право на выморочныя имущества. Гдѣ нѣтъ наслѣдниковъ, собственникомъ становится государство. Другія законодательства признаютъ право государства главнымъ образомъ на земли. Поэтому, пустопорожнія земли вообще считаются собственностью государства. Даже въ Соединенныхъ Штатахъ, гдѣ государственное начало всего менѣе развито, пустопорожнія земли дѣлятся на участки и продаются государствомъ въ частную собственность. Въ этомъ верховномъ правѣ можно видѣть требованіе общественной пользы. Пустопорожнія земли составляютъ общій фондъ

для будущихъ поколѣній. Государство налагаетъ на нихъ руку, не съ тѣмъ, чтобы присвоить ихъ себѣ, а съ тѣмъ чтобы регулировать занятіе и предупредить расхищеніе. Отсюда вытекаетъ и концессія рудниковъ.

Такимъ образомъ, право собственности государства на территорію является съ двоякимъ характеромъ: относительно совокупной территоріи оно составляетъ верховное право собственности (dominium eminens); относительно же тѣхъ имуществъ, которыя не находятся въ частныхъ рукахъ, это—полное право собственности. Первое состоитъ въ вытекающемъ изъ существа государства верховномъ правѣ распоряжаться всѣми вещами, находящимися въ предѣлахъ территоріи, для общественной пользы; во второмъ случаѣ государство является такимъ же собственникомъ, какъ и частныя лица, почему и права его опредѣляются одинакими началами. Какъ юридическое лице, составляющее субъектъ частнаго права собственности, государство есть *казна* (fiscus). Казенное право пользуется нѣкоторыми преимуществами передъ частнымъ, но вообще оно слѣдуетъ началамъ гражданскаго права.

Есть однако третій видъ государственной собственности, находящійся какъ бы посрединѣ между обоими. Это—право на вещи, состоящія въ общемъ употребленіи. Таковы дороги, судоходныя рѣки и т. п. Французское право отличаетъ этотъ видъ государственной собственности словомъ *общественное имущество* (domaine public), отъ имущества государственнаго, или казеннаго (domaine de l'Etat). Юридическія начала, которымъ слѣдуютъ эти два рода собственности, совершенно различны: казенное имущество, какъ всякая частная собственность, служитъ доходною статьей, отчуждается, подлежитъ давности; общественное имущество, напротивъ, служитъ для общаго пользованія, не отчуждается и не подлежитъ давности. Отчуждаемымъ оно становится, только когда рѣшеніемъ подлежащей власти оно перестаетъ быть имуществомъ общественнымъ и переходитъ въ разрядъ казенныхъ. Слѣдовательно, здѣсь государство является собственникомъ не въ качествѣ частнаго лица, владѣющаго имуществомъ, а какъ представитель цѣлаго общества. Это не верховное право собственности, а полное право собственности, принадлежащее государству, какъ таковому, но не по частному праву, а по началамъ публичнаго права.

Собственно только верховное и общественное право вытекаютъ изъ существа государства, какъ таковаго; они одни необходимы для исполненія его цѣлей. Присвоеніе же государству собственности, наравнѣ съ частными лицами, тамъ гдѣ она не служитъ непосредственно общественнымъ цѣлямъ, представляетъ не болѣе какъ остатокъ средневѣковаго частнаго права. Государство есть субъектъ не част-

ныхъ, а публичныхъ правъ. Если пустопорожнія земли присвоиваются ему въ видахъ общественной пользы, то окончательная цѣль этого присвоенія состоитъ въ регулированіи частнаго занятія при переходѣ земель въ частныя руки. Въ области гражданской, лице съ присущею ему свободою и вытекающая изъ нея частная собственность составляютъ основаніе всего общественнаго быта. Вещи, предназначенныя для общаго употребленія или служащія фондомъ для общаго пользованія, являются только исключеніемъ. Поэтому и національзація земли, въ смыслѣ присвоенія государству всѣхъ земель, есть не болѣе какъ праздная мечта, равно противорѣчащая и природѣ государства и существу гражданскаго общества. Она коренится только въ путаницѣ понятій.

ГЛАВА VI.

Верховная власть.

Власть, вообще, есть воля, имѣющая право повелѣвать. Съ юридическою властью неразлучно соединена и сила приводить свое рѣшеніе въ исполненіе, ибо юридическій законъ есть законъ принудительный. Поэтому, юридическая власть содержитъ въ себѣ двоякую силу, юридическую и физическую, силу обязывать и силу принуждать (vis obligandi и vis coercendi seu agendi). Впрочемъ, обѣ стороны могутъ быть раздѣлены, такъ что одна власть произноситъ рѣшеніе, а другая его исполняетъ.

Власть всегда присвоивается извѣстному лицу. Безъ лица она немыслима, ибо только единичное лице можетъ рѣшать и дѣйствовать. Она можетъ принадлежать и нѣсколькимъ лицамъ вмѣстѣ; тогда необходимо установленіе способовъ совокупнаго рѣшенія, такъ чтобы воля была одна. Такимъ образомъ, всякая власть заключаетъ въ себѣ два элемента: юридическій элементъ, право, составляющее существо власти, и лице или лица, облеченныя правомъ; они опредѣляютъ форму власти.

Власть можетъ быть частная и общественная. Первая принадлежитъ частному лицу надъ другимъ лицемъ; таковы власти семейная и господская. Вторая принадлежитъ союзу, или обществу, надъ его членами. Здѣсь лице, облеченное властью, является органомъ и представителемъ цѣлаго; оно дѣйствуетъ во имя общей цѣли. Право принадлежитъ ему, не какъ лицу, а какъ органу цѣлаго.

Всякій постоянный союзъ основанъ на подчиненіи членовъ цѣлому; безъ этого нѣтъ союза. Поэтому, во всякомъ союзѣ существуетъ общественная власть; а такъ какъ союзы различны, то и власти могутъ быть различны.

Общественная власть можетъ быть патріархальная, гражданская, церковная, государственная. Патріархальная власть въ болѣе обширныхъ формахъ кровнаго союза, какъ-то, въ родѣ и племени, получаетъ общественное значеніе; но при этомъ всегда сохраняется и частный характеръ, ибо таковъ, по существу своему, характеръ самаго кровнаго союза. Гражданская власть установляется въ частныхъ союзахъ, которые образуются въ гражданскомъ обществѣ, какъ-то, въ товариществахъ и корпораціяхъ. И она, по своему происхожденію, носитъ въ значительной степени частный характеръ; настоящее общественное значеніе она получаетъ, только когда корпорація становится органомъ государства. Церковная власть имѣетъ высшее нравственное значеніе; она повелѣваетъ во имя религіозно-нравственнаго закона. Но сама по себѣ, она имѣетъ силу принужденія только нравственнаго, а не матеріальнаго. Наконецъ, государственная власть имѣетъ характеръ чисто общественный. Дѣйствуя во имя идеи государства, которое есть вмѣстѣ юридическій и нравственный союзъ, она имѣетъ и принудительную силу и высшее нравственное освященіе. Принадлежа государству, какъ верховному союзу, который въ юридической области владычествуетъ надъ всѣми, она есть *власть верховная*.

Необходимость верховной власти доказана выше. Она вытекаетъ изъ необходимости установить въ обществѣ прочный порядокъ общежитія. Люди соединяются въ союзы; каждый союзъ имѣетъ извѣстную власть надъ своими членами, ибо безъ этого нѣтъ общаго дѣйствія. Если, какъ всегда бываетъ въ обществѣ, существуютъ различные союзы, то и они естественно могутъ приходить въ столкновеніе между собою. Если нѣтъ власти, владычествующей надъ всѣми, то общественный порядокъ невозможенъ. Эта власть и будетъ верховная. Если она подчинена другой, то послѣдняя будетъ верховная, но верховная власть все-таки будетъ. Союзъ, владычествующій въ юридической области, есть союзъ государственный, а потому верховная власть есть власть государственная.

Тоже требованіе вытекаетъ изъ необходимости подчиненія частныхъ цѣлей общественной. Въ этомъ состоитъ благо всякаго союза, та высшая цѣль, для которой онъ установляется. Для исполненія этой задачи необходима единая верховная воля, господствующая надъ частными стремленіями членовъ. Однимъ словомъ, прочность порядка и подчиненіе цѣлей требуютъ установленія власти, которой принадлежало бы верховное рѣшеніе.

Признаки верховной власти вытекаютъ изъ самаго существа государства и изъ отношенія верховной власти къ другимъ элементамъ политическаго союза.

1) Изъ понятія о государствѣ, какъ единомъ цѣломъ, слѣдуетъ, что верховная власть должна быть *единая*. Верховное право повелѣвать можетъ принадлежать только цѣлому или представителю цѣлаго, а не какой-либо части; но цѣлое едино. Это единство выражается въ единствѣ владычествующей воли. Если будутъ двѣ воли, независимыя другъ отъ друга, то каждая изъ нихъ будетъ принадлежать не цѣлому государству, а извѣстной его части; слѣдовательно, каждая часть будетъ составлять отдѣльное государство. Это и бываетъ въ сложныхъ государствахъ, при распредѣленіи верховной власти между союзомъ и отдѣльными штатами. Если же различныя воли состоятъ въ такой зависимости другъ отъ друга, что верховная обязательная для всѣхъ воля установляется ихъ соглашеніемъ, то послѣдняя и будетъ единая верховная воля; тогда верховная власть присвоивается совокупности органовъ.

Изъ этого ясно, что единство верховной власти должно быть понимаемо не въ смыслѣ единства лица, облеченнаго властью, а лишь въ смыслѣ единства юридическаго начала, или существа верховной власти, выражающагося въ единствѣ владычествующей воли. Только въ чистой монархіи верховная власть сосредоточивается въ единомъ физическомъ лицѣ; въ аристократіи она присвоивается нѣсколькимъ, въ демократіи всѣмъ. Какъ увидимъ ниже, верховная власть имѣетъ различныя отрасли, которыя могутъ распредѣляться между различными органами, такъ чтобы совокупная ихъ дѣятельность образовала общую систему, управляемую общею волею. Въ этомъ смыслѣ говорится, что верховная власть можетъ быть *раздѣлена*.

2) Изъ понятія о государствѣ, какъ союзѣ, образующемъ юридическое лице, связанное постояннымъ закономъ, слѣдуетъ, что верховная власть, какъ неотъемлемая принадлежность государства, *постоянна* и *непрерывна*. Физическія лица, ею облеченныя, могутъ мѣняться, но существо власти, какъ учрежденія, сохраняется непрерывно. Въ этомъ смыслѣ въ старинномъ французскомъ правѣ было изреченіе: король не умираетъ (le roi ne meurt pas). Вслѣдствіе этого, всѣ права и обязанности предшественника непосредственно переходятъ на преемника. Послѣдній связанъ дѣйствіями предшественника, какъ будто это были собственныя его дѣйствія. Оттого законныя правительства признаютъ обязательства даже правительствъ революціонныхъ, которыя временно держали въ рукахъ верховную власть. Въ средніе вѣка, при господствѣ частнаго права, это начало не всегда признавалось. Долги предшественниковъ не считались обязательными для преемниковъ. Слабое развитіе государственнаго сознанія можно видѣть и въ подтвержденіи жалованныхъ грамотъ и привилегій вступающими на престолъ государями.

3) Такъ какъ государство есть союзъ самостоятельный, то и верховная власть независима отъ какой-либо другой: это—власть *державная*. Мы видѣли однако, что не всякое государство въ дѣйствительности пользуется полною независимостью. Въ полусамостоятельныхъ государствахъ верховная власть не вполнѣ державная; но такъ какъ здѣсь подчиненіе неполное и въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ власть остается независимою, то она сохраняетъ государственный характеръ. Степень подчиненія можетъ быть разная. Иногда подчиненная власть лишается права войны и мира, а также дипломатическаго представительства. Иногда же самое установленіе власти требуетъ утвержденія покровительствующей державы. Таковы были отношенія Сербіи и Дунайскихъ княжествъ къ Оттоманской Портѣ до послѣдней войны. Таково и нынѣ положеніе Болгаріи.

4) Такъ какъ въ государственномъ союзѣ съ юридическимъ началомъ соединяется нравственное, то и верховная власть, какъ представительница высшаго нравственнаго порядка, освящается нравственнымъ закономъ. Въ этомъ смыслѣ она считается *священною*. На этомъ основана связь ея съ религіей и церковью.

5) Будучи источникомъ всякаго положительнаго закона, опредѣляющаго права и обязанности гражданъ, она въ отношеніи къ послѣднимъ является *ненарушимою*. Ей должно быть оказано полное повиновеніе.

6) Верховная власть существуетъ для общаго блага и дѣйствуетъ во имя общаго блага. Но окончательнымъ судьею въ этомъ дѣлѣ является только она сама. Поэтому она *безотвѣтственна*. Всякій отвѣтственный органъ перестаетъ быть носителемъ верховной власти; онъ становится подчиненнымъ.

7) Такъ какъ територія во всемъ составѣ, со всѣмъ, что въ ней обрѣтается, составляетъ принадлежность государства, то верховная власть простирается на все, что находится въ этихъ предѣлахъ. Въ этомъ смыслѣ она признается *вездѣ присущею*. На этомъ основаніи, по англійскому праву, корона, въ случаѣ тяжбы, если не явится отъ нея повѣренный, не можетъ быть осуждена за неявку; она признается всегда присутствующею. Тоже значеніе имѣетъ зерцало въ нашихъ присутственныхъ мѣстахъ. Распространяясь на все, она исключаетъ всякую другую, независимую отъ нея власть. Оттого чужестранная власть не можетъ имѣть правъ внутри территоріи. Мы видѣли исключенія, проистекающія изъ начала экстерриторіальности. На томъ же основаніи не признается и существовавшее прежде право убѣжища.

Наконецъ, 8) такъ какъ верховная власть представляетъ волю государства, какъ единаго цѣлаго, и распространяется на все, то

всякая частная власть, установленная для государственныхъ цѣлей, является только органомъ верховной власти и отъ нея заимствуетъ свою силу. Поэтому верховная власть есть *источникъ всякой государственной власти*. Подчиненныя власти отъ нея получаютъ право повелѣвать и дѣйствуютъ отъ ея имени. Такъ, судья отъ имени верховной власти произноситъ свой приговоръ. Но представляя союзъ государственный, верховная власть не есть источникъ тѣхъ частныхъ властей, которыя принадлежатъ къ другимъ союзамъ, находящимся въ предѣлахъ государства. Такъ, религіозныя власти основаны на добровольномъ подчиненіи вѣрующихъ; существо ихъ опредѣляется церковными постановленіями, а не государственными законами. Послѣдніе опредѣляютъ только юридическую ихъ сторону, которая чрезъ это становится обязательною для гражданъ. Верховная государственная власть не есть источникъ и семейной власти; она установляетъ лишь общія нормы семейнаго права; для пріобрѣтенія дѣйствительной власти нуженъ частный гражданскій актъ, исходящій отъ свободной воли лицъ или отъ частныхъ ихъ дѣйствій. Смѣшанный характеръ имѣютъ корпоративныя и мѣстныя власти. Съ одной стороны, онѣ являются представителями частныхъ союзовъ и мѣстныхъ потребностей; съ другой стороны, онѣ не только получаютъ власть свою отъ государства, но сами становятся въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ органами государственной власти. Этотъ двойственный характеръ выражается въ различномъ устройствѣ мѣстнаго управленія.

Таковы признаки верховной власти, вытекающіе изъ самаго существа государственнаго союза, котораго она является представителемъ, независимо отъ той или другой ея формы. Совокупность принадлежащихъ ей правъ есть *полновластіе* (Machtvollkommenheit), какъ внутреннее, такъ и внѣшнее. Юридически, она ничѣмъ не ограничена; она можетъ дѣлать все, что считаетъ нужнымъ для общаго блага. Въ этомъ отношеніи, она не подчиняется ни чьему суду, ибо, если бы былъ высшій судья, то ему принадлежала бы верховная власть. Она источникъ всякаго положительнаго закона, который она можетъ установлять, измѣнять и отмѣнять по усмотрѣнію. Она верховный судья всякаго права, ибо право опредѣляется закономъ, а законъ установляется верховною властью. Наконецъ, она источникъ всякой государственной власти и верховный судья всѣхъ другихъ властей. Однимъ словомъ, это власть въ юридической области полная и безусловная. Эта полнота власти называется иногда абсолютизмомъ государства, въ отличіе отъ абсолютизма князя. Въ самодержавныхъ правленіяхъ монархъ потому имѣетъ неограниченную власть, что онъ единственный представитель государства, какъ цѣлаго союза. Но и во всякомъ другомъ

образѣ правленія верховная власть точно также неограниченна. Англичане называютъ парламентъ всемогущимъ. Это полновластіе не составляетъ принадлежности того или другаго образа правленія; оно существуетъ при всякомъ образѣ правленія, ибо неразлучно съ самымъ существомъ государства, какъ верховнаго союза.

Однако это ученіе признается не всѣми. Многіе публицисты считаютъ верховную власть ограниченною по самому ея существу. Но если мы разсмотримъ тѣ ограниченія, которыми думаютъ связать юридическое полновластіе государства, то увидимъ, что они совершенно несостоятельны, чѣмъ еще болѣе подтверждается правильность нашего взгляда. Нѣкоторые публицисты ограничиваютъ верховную власть прирожденными правами человѣка. Это—ученіе, идущее отъ Французской революціи и раздѣляемое даже такими значительными публицистами, какъ Бенжаменъ Констанъ. Мы уже разбирали эту теорію и убѣдились, что она не выдерживаетъ критики. Всѣ права членовъ государства суть права гражданскія, опредѣляемыя положительнымъ закономъ, а законъ установляется верховною властью, которая является такимъ образомъ верховнымъ судьею всякаго права. Другіе писатели признаютъ тоже ограниченіе въ болѣе широкой формѣ: надъ положительнымъ закономъ они воздвигаютъ законъ естественный, съ которымъ верховная власть всегда должна сообразоваться. Но въ государствѣ дѣйствуетъ не естественный законъ, подлежащій самымъ разнообразнымъ толкованіямъ, а положительный, обязательный для всѣхъ. Единственный законный и обязательный толкователь естественнаго закона, въ приложеніи къ данному обществу, есть верховная власть, и всѣ обязаны подчиняться ея толкованію. Притомъ, она можетъ и уклоняться отъ отвлеченныхъ требованій естественнаго закона во имя общаго блага, которое для государства есть высшій законъ. Вслѣдствіе этого, третьи ограничиваютъ верховную власть началами общаго блага, или государственной цѣли. По этой теоріи, государственная власть можетъ повелѣвать только во имя общаго блага и не можетъ выходить изъ этихъ предѣловъ. Но общее благо, по существу своему, есть начало измѣнчивое и еще болѣе подверженное колебаніямъ и толкованіямъ, нежели естественный законъ. Здѣсь опять верховная власть является единственнымъ законнымъ судьею того, что требуется общимъ благомъ. Каждый можетъ думать, что онъ хочетъ, но каждый обязанъ свое личное толкованіе подчинить сознанію государства, выраженному верховною властью. Нѣтъ сомнѣнія, что верховная власть должна дѣйствовать для общей пользы, руководствоваться естественнымъ закономъ, то есть высшими требованіями правды, уважать права гражданъ, вытекающія изъ прирожденной человѣку свободы; но такъ какъ это власть верховная,

которой нѣтъ высшаго судьи, то это обязанности нравственныя, а не юридическія. Она остается верховнымъ судьею своихъ правъ и обязанностей, вслѣдствіе чего всякія ея ограниченія могутъ быть только нравственныя, а не юридическія. Будучи юридически безгранична, верховная власть находитъ предѣлъ, какъ въ собственномъ нравственномъ сознаніи, такъ и въ совѣсти гражданъ, которая не подлежитъ принужденію. Объ этомъ уже говорено выше.

Безъ сомнѣнія, такая безграничная власть можетъ быть употреблена во зло, все равно, будетъ ли она ввѣрена одному лицу, нѣсколькимъ или всѣмъ. Большинство можетъ точно также злоупотреблять своимъ правомъ, какъ и самодержавный монархъ. Но противъ этого нѣтъ средства. Злоупотребленія неизбѣжны вездѣ, гдѣ есть люди, и какой бы ни былъ учрежденъ контроль, такъ какъ онъ ввѣряется людямъ, то открывается возможность злоупотребленій. Quis custodiet ipsos custodes? Какъ бы ни громоздились власть надъ властью и контроль надъ контролемъ, все же необходимо придти наконецъ къ власти, надъ которою нѣтъ суда, и это будетъ власть верховная. Задача государственнаго устройства заключается въ томъ, чтобы предупредить по возможности злоупотребленія, поставивъ власть въ такія руки, отъ которыхъ менѣе всего можно ихъ ожидать. Но это опредѣляется не одними общими соображеніями; устройство власти зависитъ отъ историческихъ данныхъ, отъ юридическаго и фактическаго состоянія общества.

Изъ неограниченности верховной власти слѣдуетъ, что возстаніе противъ верховной власти, какъ таковой, никогда не можетъ быть *правомъ*. Съ юридической точки зрѣнія, это можетъ быть только фактомъ, нарушающимъ право, то есть преступленіемъ. Поэтому, возстающіе противъ верховной власти всегда наказываются справедливо, ибо они нарушаютъ право въ самомъ высшемъ его проявленіи. Тѣмъ не менѣе, такое нарушеніе права не всегда можетъ быть безусловно осуждено. Если верховная власть не имѣетъ юридическихъ границъ, то она, какъ сказано, имѣетъ границы нравственныя, и хотя, юридически, она сама остается судьею своихъ поступковъ, хотя самый нравственный законъ требуетъ повиновенія во имя высшаго порядка, однако есть крайніе случаи, когда выступленіе изъ всякихъ нравственныхъ границъ со стороны власти если не оправдываетъ юридически, то нравственно извиняетъ возстаніе. Поэтому мы видимъ случаи, гдѣ подобныя возстанія поддерживались даже законными правительствами. Таково было, напримѣръ, возстаніе Грековъ противъ Оттоманской Порты. Революціи можно разсматривать и съ точки зрѣнія общественной пользы. Какъ историческіе факты, онѣ могутъ имѣть полезныя или вредныя по-

слѣдствія для народа. Также какъ право и нравственность, общественная польза составляетъ одинъ изъ существенныхъ элементовъ государственной жизни, и какъ таковой, даетъ матеріалъ для сужденія. Такимъ образомъ, значеніе революцій можно обсуждать съ разныхъ сторонъ; но каково бы ни было сужденіе, юридическая точка зрѣнія остается непоколебима. Онѣ могутъ быть полезны или вредны, нравственны или безнравственны; но правомѣрны онѣ никогда не могутъ быть. Возмущеніе противъ верховной власти не можетъ быть правомъ.

Иначе ставится вопросъ при возстаніи противъ власти ограниченной, когда она выходитъ изъ предѣловъ, поставленныхъ ей закономъ, напримѣръ, когда въ ограниченной монархіи король нарушаетъ конституцію. Примѣры подобнаго рода представляютъ обѣ англійскія революціи, а также Іюльская революція во Франціи. Сюда же относится и отложеніе Сѣвероамериканскихъ Штатовъ отъ Англіи. Здѣсь сама власть нарушаетъ право, а потому возстаніе есть только средство защиты. Однако и тутъ уваженіе къ общему благу требуетъ, по возможности, воздержанія отъ употребленія силы. Народъ, котораго права нарушаются, имѣетъ несомнѣнно право возстать во имя закона; но общее благо налагаетъ на него нравственную обязанность испытать всѣ средства для возстановленія законнаго порядка, прежде нежели прибѣгнуть къ оружію, ибо низверженіе законной власти во всякомъ случаѣ производитъ глубокое потрясеніе въ государствѣ.

Наконецъ, можетъ быть поставленъ вопросъ о правѣ возстанія, или сопротивленія, въ случаѣ уступки области однимъ государствомъ другому. Этотъ вопросъ не можетъ практически возникнуть въ случаѣ войны, ибо, еслибы область имѣла возможность защищаться, то она не была бы уступлена. Вопросъ возникаетъ, когда область уступается добровольно, по политическимъ соображеніямъ. Въ этихъ случаяхъ новѣйшее международное право требуетъ согласія жителей. Такъ было поступлено при уступкѣ Ниццы и Савойи Франціи. Но еслибы уступленная область не изъявила согласія и взялась за оружіе, чтобы отстоять свою независимость, то подобное возстаніе нельзя было бы назвать возмущеніемъ противъ верховной власти, ибо прежняя власть, уступая свои права, лишается ихъ, а новая власть еще не пріобрѣла законнаго титула. Здѣсь вопросъ, за отсутствіемъ высшаго судьи, рѣшается только силою.

Сходный съ этимъ вопросъ возникаетъ нынѣ въ Англіи. Внесенный Гладстономъ билль объ ирландскомъ самоуправленіи несомнѣнно создаетъ новое государство съ самостоятельною политическою властью. Жители подчиненныхъ этому государству областей, не желающіе войти въ его составъ, имѣютъ ли право взяться за оружіе, чтобъ отстоять свою

независимость? Консервативная партія, держась чистыхъ англійскихъ преданій, идущихъ отъ Великой Хартіи, отвѣчаетъ на этотъ вопросъ утвердительно. Бывшій первый министръ, лордъ Солсбери, выразилъ это очень рельефно: „они обязаны повиноваться, но это—повиновеніе гражданъ, а не рабовъ. Вы имѣете право ими управлять; вы не имѣете права ихъ продавать". Приверженцы Гладстона, напротивъ, отрекаясь отъ всѣхъ преданій и ученій либеральной партіи, проповѣдуютъ безусловное повиновеніе.

Таково существо верховной власти. Переходимъ къ лицу, ею облеченному, или къ субъекту верховной власти.

Лице, облеченное верховною властью, является органомъ и представителемъ государственной воли. Оно держитъ власть по публичному, а не по частному праву, не какъ собственность, а какъ должность, во имя общественной цѣли. Власть принадлежитъ, слѣдовательно, не лицу, какъ таковому, а мѣсту или сану, имъ занимаемому, то есть, лицу юридическому, котораго физическое лице есть только представитель. Поэтому и права принадлежатъ ему единственно потому, что оно принимаетъ на себя обязанности, сопряженныя съ саномъ. Таково существо всякой общественной власти, а потому и власти верховной, хотя послѣдняя не знаетъ надъ собою судьи, принуждающаго ее къ исполненію обязанностей.

Кто можетъ быть субъектомъ верховной власти? На этотъ счетъ существуютъ различныя теоріи. Подробный разборъ ихъ относится къ исторіи политическихъ ученій *). Здѣсь мы должны вкратцѣ упомянуть о главныхъ. Философія права новаго времени представляетъ послѣдовательное и полное ихъ развитіе.

Первую теорію мы находимъ у писателей, исходящихъ отъ начала общежитія, Гуго Гроція, Гоббеса, Пуффендорфа и другихъ. Верховная власть, по ихъ ученію, составляетъ необходимую принадлежность общества, какъ цѣлаго; общество же составляется договоромъ лицъ. Слѣдовательно, верховная власть первоначально принадлежитъ народу, который воленъ перенесть ее на то или другое лице. Заключая договоръ объ установленіи государства, народъ можетъ избрать какой угодно образъ правленія; но разъ связавши себя, передавши свои права установленной имъ верховной власти, онъ уже не въ правѣ взять ихъ назадъ.

Въ этой теоріи справедливо то, что если верховная власть принадлежитъ народу, и онъ добровольно переноситъ ее на то или другое лице, то онъ тѣмъ самымъ связываетъ себя, подчиняясь постоянному

---

*) См. мое сочиненіе: *Исторія политическихъ ученій.*

порядку и установленной имъ высшей власти. Отнынѣ только этой власти принадлежитъ право измѣнять законъ. Точно также, если самодержавный монархъ даетъ конституцію, то онъ тѣмъ самымъ лишается права измѣнять ее самовольно. Но въ этой теоріи несправедливо то, что верховная власть первоначально принадлежитъ народу. Это предполагаетъ, что государство всегда составляется изъ разсѣянныхъ лицъ, на основаніи договора, между тѣмъ какъ обыкновенно оно возникаетъ изъ другихъ союзовъ. Въ первоначальномъ союзѣ, въ семействѣ, существуетъ уже естественная власть. Никакое общество не можетъ держаться безъ власти, а потому образованіе государствъ на основаніи договора составляетъ не правило, а исключеніе.

Другіе послѣдователи теоріи договора идутъ еще далѣе: признавая верховную власть первоначально принадлежащею народу, они отрицаютъ у него право отчуждать ее и переносить на другія лица. По этой теоріи, верховная власть всегда принадлежитъ народу, ибо свобода неотчуждаема. Лица соединяются въ общества единственно для охраненія своихъ правъ и для достиженія личныхъ цѣлей. Въ этихъ видахъ установляются правительства, которыя народъ всегда имѣетъ право смѣнить, когда они уклоняются отъ своего назначенія. Правомѣрное государство есть, слѣдовательно, только демократическая республика.

Въ этомъ ученіи государство представляется въ видѣ товарищества, которое образуется и поддерживается доброю волей членовъ. Но подобный союзъ не составляетъ единаго тѣла, цѣльнаго организма, господствующаго надъ членами. Здѣсь нѣтъ обязанности подчиненія, иначе какъ добровольно на себя принимаемой отдѣльнымъ лицемъ. Послѣдовательно проведенное, начало неотчуждаемости личнаго права приходитъ къ тому, что каждый человѣкъ, въ каждую данную минуту, остается судьею своего повиновенія, взвѣшивая тѣ выгоды и невыгоды, которыя онъ извлекаетъ изъ общежитія. Это ничто иное какъ анархія.

Вслѣдствіе этого, защитники народнаго полновластія, какъ Руссо, допускаютъ отчужденіе отдѣльнымъ лицемъ естественной своей свободы и всѣхъ проистекающихъ изъ нея правъ, но лишь въ пользу общества, какъ цѣлаго, котораго оно остается свободнымъ членомъ, участвующимъ во всѣхъ рѣшеніяхъ, а отнюдь не съ перенесеніемъ верховной власти на тѣ или другія физическія лица. Но разъ допускается отчуждаемость естественной свободы, то на какомъ основаніи ограничивать устройство государства извѣстною формой, и притомъ совершенно неосуществимою въ томъ видѣ, въ какомъ она требуется послѣдовательнымъ проведеніемъ этихъ началъ? Признавая полное

отчужденіе свободы, невозможно утверждать вмѣстѣ и ея неотчуждаемость *). Въ дѣйствительности, государство, какъ единое тѣло, образуется не всецѣлымъ отчужденіемъ личной свободы, а подчиненіемъ ея высшему началу, во имя обязанности. Государство представляетъ высшій порядокъ, господствующій надъ людьми и связывающій слѣдующія другъ за другомъ поколѣнія въ одинъ постоянный союзъ. Существующее поколѣніе есть не болѣе какъ звено въ этой цѣпи; оно является временнымъ представителемъ союза и можетъ быть таковымъ лишь настолько, насколько оно къ тому способно. Поэтому, въ самыхъ демократическихъ республикахъ, даже при непосредственномъ участіи народа въ правленіи, личное право не господствуетъ исключительно; оно всегда ограничивается началомъ способности, то есть, сознаніемъ высшихъ началъ. Вслѣдствіе этого, женщины и дѣти вездѣ исключаются изъ правленія, между тѣмъ какъ, въ силу личнаго права, они должны имѣть политическія права, также какъ они имѣютъ права гражданскія. Но непосредственныя демократіи, которыя, по ученію Руссо, суть единственныя правомѣрныя государства, занимаютъ въ исторіи государственныхъ формъ весьма небольшое мѣсто. Рядомъ съ ними существовали и существуютъ не только представительныя демократіи, но и чистыя и смѣшанныя монархіи, которыя составляютъ точно такія же государства, съ такою же верховною властью, признанною законною самимъ народомъ. Отрицая юридическую возможность всѣхъ подобныхъ государствъ, теорія народовластія становится въ противорѣчіе съ очевидными фактами, и этимъ она сама себя осуждаетъ. Каково бы ни было происхожденіе политической теоріи, умозрительное или опытное, во всякомъ случаѣ она должна объяснить всѣ существующія явленія. Если же она не прилагается къ цѣлому разряду фактовъ, то, очевидно, она недостаточна или одностороння. И точно, въ разбираемомъ ученіи не трудно обнаружить внутреннее противорѣчіе. Въ дѣйствительности наслѣдственная монархія можетъ болѣе соотвѣтствовать нравамъ, понятіямъ, интересамъ извѣстнаго народа, а между тѣмъ, признавая за народомъ верховную власть, это ученіе лишаетъ его права установить въ государствѣ ту власть, какая ему нужна.

Эта односторонность проистекаетъ изъ того, что въ основаніе государства полагается исключительно начало права и упущено изъ вида начало обязанности. Этотъ недостатокъ восполняется другою, совершенно противоположною теоріей, которая исходитъ единственно отъ послѣдняго. Таково ученіе легитимистовъ. Они утверждаютъ, что

---

*) См. въ *Исторіи политическихъ ученій* разборъ теоріи Руссо.

такъ какъ государство представляетъ собою высшій порядокъ, владычествующій надъ людьми, то верховная власть должна быть независима отъ воли гражданъ; она установляется въ силу высшаго закона, исходящаго отъ Божества. Въ этомъ смыслѣ верховная власть установляется Богомъ, и облеченное ею лице является представителемъ Божества на землѣ. Таковымъ можетъ быть, главнымъ образомъ, монархъ, какъ лице независимое отъ воли народной. Приписывать же верховную власть народу значитъ извратить всѣ отношенія, поставить основаніе государства наверху, а вершину внизу.

Послѣднее справедливо, если за субъектъ верховной власти принять народъ, какъ неорганизованную массу. Граждане, какъ отдѣльныя лица, слѣдовательно и какъ ихъ совокупность, должны повиноваться, а не повелѣвать. Но нѣтъ причины, почему народъ, организованный какъ единое цѣлое, не могъ бы быть субъектомъ верховной власти. Послѣдняя принадлежитъ цѣлому союзу надъ членами, а представителемъ этого цѣлаго можетъ быть совокупность способныхъ гражданъ. Это устройство можетъ быть хорошо или дурно; во всякомъ случаѣ оно вполнѣ правомѣрно. Иногда оно даже необходимо. Вездѣ, гдѣ законная власть, по какой бы то ни было причинѣ, пресѣкается, граждане въ совокупности остаются единственными представителями государства и установляютъ новую власть по своей волѣ. Отрицать правомѣрность демократическаго правленія значитъ тоже отрицать цѣлый рядъ явленій, о которыхъ мы имѣемъ самыя положительныя данныя; это обличаетъ односторонность теоріи.

Приверженцы этого взгляда стараются опереться на христіанское ученіе; но послѣднее говоритъ только о существѣ власти, а не о принадлежности ея тому или другому лицу. Поясняя эти отношенія, Златоустъ прямо это высказываетъ. „Здѣсь рѣчь идетъ не о лицахъ, а о существѣ предмета, говоритъ онъ. Необходимо, чтобы существовали власти, чтобъ одни господствовали, а другіе подчинялись, дабы народы не носились туда и сюда, какъ волны; въ этомъ состоитъ божественное установленіе. Поэтому не говорится: „*нѣсть бо князь аще не отъ Бога*, а *нѣсть бо власть*. Точно также въ Писаніи говорится, что Богомъ мужъ сочетается съ женою, не въ томъ смыслѣ, что соединеніе каждаго мужчины съ каждою женщиной происходитъ отъ Бога, а въ томъ, что Богомъ установленъ такой порядокъ жизни“ *). Въ этимъ смыслѣ отъ Бога исходитъ всякая власть, не только княжеская, но и народная. Инаго смысла это изреченіе имѣть не можетъ, ибо Божество лично не вмѣшивается въ государственныя дѣла и н

*) Исторія политическихъ ученій. I, стр. 100.

выражаетъ своей воли непосредственно. Власть установляется и передается положительнымъ закономъ, а положительный законъ издается людьми, а не Богомъ. Это—не откровеніе, а человѣческое законодательство.

Такимъ образомъ, обѣ эти теоріи одинаково односторонни. Одна принимаетъ за основаніе начало права, другая начало обязанности. Обѣ, поэтому, не въ состояніи объяснить всѣхъ явленій. Опытъ практическаго ихъ примиренія представляетъ школа скептическая, или утилитарная. Она утверждаетъ, что всякая власть должна быть уважаема, если она полезна. Здѣсь не исключается никакой образъ правленія; но единственнымъ основаніемъ власти становится начало практической пользы, очевидно недостаточное для юридической ея твердости, ибо спрашивается: кто же судья этой пользы? Если всякій, то это чистая анархія; если же судьею признается извѣстное лице или лица, то они тѣмъ самымъ облекаются верховною властью.

Не практическую, а идеальную цѣль полагаетъ въ основаніе верховной власти школа доктринеровъ. Она утверждаетъ, что правомѣрная верховная власть можетъ принадлежать только разуму и правдѣ, которые одни могутъ повелѣвать во имя высшихъ началъ. Человѣческія же власти никогда не могутъ быть настоящими представителями разума и правды. Поэтому имъ можетъ принадлежать только фактическое полновластіе (souveraineté de fait), а не юридическое (souveraineté de droit). Это и выражается въ такомъ устройствѣ, въ которомъ верховная власть никому не присвоивается въ своей полнотѣ, а распредѣляется между различными органами, принужденными искать совокупно общаго рѣшенія. Ошибка этой теоріи заключается въ томъ, что субъектомъ верховной власти можетъ быть только лице, а не отвлеченное начало; поэтому и установленное здѣсь различіе между юридическимъ полновластіемъ и фактическимъ лишено всякаго основанія. Истинная сторона ученія состоитъ въ требованіи, чтобы воля была разумна; но распредѣленіе верховной власти между различными органами служитъ только однимъ изъ практическихъ способовъ осуществленія этой задачи. Никакъ нельзя сказать, чтобы этотъ способъ былъ единственнымъ правомѣрнымъ. При различныхъ условіяхъ, эта цѣль достигается различными путями. Иногда требуется раздѣленіе власти, иногда ея сосредоточеніе. И то и другое одинаково законно. Во всякомъ случаѣ, большее или меньшее приближеніе къ идеалу не служитъ признакомъ правомѣрности. Одно составляетъ вопросъ права, другое есть вопросъ политики.

Поэтому невозможно согласиться и съ точкою зрѣнія Гегеля, который единственнымъ разумнымъ государственнымъ устройствомъ при-

знаетъ расчлененіе верховной власти на отдѣльныя отрасли и гармоническое ихъ сочетаніе въ конституціонной монархіи. Всѣ другія политическія формы онъ считаетъ преходящими моментами историческаго развитія. Но то, что Гегель называетъ преходящими моментами, въ дѣйствительности соотвѣтствуетъ постояннымъ элементамъ политической жизни. Изъ нихъ у одного народа можетъ преобладать одинъ, у другаго другой, и этимъ опредѣляется самое различіе субъектовъ верховной власти. Съ этой точки зрѣнія, всѣ образы правленія одинаково правомѣрны, хотя не всѣ обнаруживаютъ одинакую степень развитія.

Недостатокъ всѣхъ изложенныхъ выше теорій состоитъ въ томъ, что всѣ онѣ отправляются отъ одного какого нибудь элемента, а потому впадаютъ въ односторонность. Но каждая изъ нихъ заключаетъ въ себѣ извѣстную долю истины и объясняетъ извѣстныя явленія государственной жизни. Поэтому требуется ихъ соединеніе.

Чтобы точнѣе опредѣлить начала, отъ которыхъ зависитъ рѣшеніе этого вопроса, надобно прежде всего различить субъектъ идеальный и субъектъ реальный, subjectum commune и subjectum proprium, по выраженію Гроція. Кому, по идеѣ, принадлежитъ верховная власть, это ясно изъ самаго понятія о государствѣ: она принадлежитъ цѣлому союзу надъ членами. Слѣдовательно, идеальный субъектъ верховной власти есть государство. Какъ верховная власть, по существу своему, едина, такъ и субъектъ ея единъ и всегда одинъ и тотъ же. Но государство есть лице юридическое, или нравственное, то есть идеальное; это—вѣчный союзъ, обнимающій многія поколѣнія людей, котораго воля признается непрерывною. Между тѣмъ, нравственное лице собственной воли не имѣетъ и само дѣйствовать не можетъ; оно всегда должно быть представляемо физическимъ лицемъ. Кто же можетъ быть представителемъ государства?

Государство, какъ нравственное лице, составляется изъ физическихъ лицъ двоякаго рода: изъ правителей и гражданъ. Одни граждане не составляютъ государства; они представляютъ только неустроенную массу, а государство есть цѣльный союзъ. Но точно также не составляютъ государства одни правители, ибо цѣлое образуется изъ членовъ. Граждане суть члены союза; правители суть органы союза, какъ цѣлаго. И тѣ и другіе могутъ быть представителями этого цѣлаго, слѣдовательно, носителями верховной власти. Въ правительствѣ, какъ органѣ цѣлаго, выражается единая владычествующая воля; поэтому, когда въ немъ сосредоточивается верховная власть, то естественн[illegible] его форма есть монархія. Здѣсь граждане являются подчин[illegible] ными. Напротивъ, когда верховная власть присвоивается граждана

а правители являются только уполномоченными послѣднихъ, то государство принимаетъ форму республики. Но такъ какъ въ политическомъ правѣ, опредѣляющемъ участіе гражданъ въ верховной власти, заключается двоякое начало: свобода и способность, то и въ самихъ гражданахъ являются элементы двоякаго рода: совокупность свободныхъ лицъ и избранная часть, то есть, способнѣйшіе люди. Каждый изъ этихъ элементовъ можетъ быть представителемъ цѣлаго, слѣдовательно субъектомъ верховной власти. Отсюда двѣ формы республики: демократія и аристократія. Наконецъ, всѣ эти элементы могутъ сочетаться въ верховной власти; она можетъ принадлежать имъ въ совокупности. Отсюда смѣшанная форма, которая можетъ быть также республиканская и монархическая. Такимъ образомъ различіемъ субъектовъ верховной власти опредѣляются различія государственнаго устройства: оно можетъ быть монархическое, аристократическое, демократическое и смѣшанное.

Каждая изъ этихъ формъ представляетъ преимущественно одинъ изъ существенныхъ элементовъ государства: монархія—единство власти, аристократія—начало законнаго порядка, демократія—свободу; наконецъ, въ смѣшанномъ правленіи осуществляется государственная цѣль—сочетаніе порядка и свободы, или органическое расчлененіе государственной идеи, представляющей соединеніе разнообразныхъ элементовъ. Но мы видѣли, что хотя высшая цѣль государственнаго развитія состоитъ въ полномъ и гармоническомъ осуществленіи его идеи, однако въ дѣйствительности это развитіе сообразуется съ жизненными условіями и потребностями народа. Въ томъ или другомъ государствѣ, на той или другой ступени развитія, является преобладаніе того или другаго начала, и это преобладаніе выражается въ различіи субъектовъ верховной власти. Поэтому, всѣ эти формы идеально правомѣрны. Верховная воля государства можетъ выражаться или въ монархѣ, или въ аристократической палатѣ, или въ народномъ собраніи, или наконецъ въ совокупномъ рѣшеніи различныхъ органовъ. Но во всякомъ случаѣ, верховная власть принадлежитъ лицу или лицамъ, не какъ собственность, а какъ представителямъ или органамъ государства.

Но если всѣ эти различныя формы идеально правомѣрны, то спрашивается: на какомъ основаніи пріобрѣтается верховная власть въ дѣйствительности? Почему верховною властью облечено то или другое лице, физическое или нравственное, а другія обязаны повиноваться?

Для того чтобы извѣстное лице считалось носителемъ верховной власти, необходимо, чтобы въ немъ соединялись всѣ условія, потребныя для существованія верховной власти. Эти условія частью фак-

тическія, частью юридическія. Они суть: 1) достаточная сила, чтобы вынуждать повиновеніе; 2) юридическій титулъ.

Сила составляетъ фактическое основаніе власти. Власть прежде всего держится собственною силою. Она не можетъ быть верховною, если она не преобладаетъ надъ всѣми. Если извѣстное лице не въ силахъ установить въ государствѣ порядокъ и вынуждать исполненіе своихъ рѣшеній, то оно не въ состояніи исполнять свои обязанности, какъ органъ государства. Права же даются ему для исполненія обязанностей. Поэтому, оно теряетъ право, какъ скоро оно не въ состояніи исполнять свои обязанности. На этомъ основаніи государь, лишившійся престола, изгнанный изъ государства, перестаетъ быть государемъ; никто не обязанъ ему повиноватьси, какъ законному монарху, хотя бы юридическій титулъ его остался невредимъ. Такъ какъ власть присвоивается не лицу, а мѣсту, то потерявши мѣсто, оно тѣмъ самымъ лишается власти. Наоборотъ, фактическая власть, не имѣющая законнаго титула, требуетъ себѣ повиновенія уже потому, что она занимаетъ это мѣсто и, стоя во главѣ государства, одна въ состояніи исполнять обязанности, какъ органъ цѣлаго, и вынуждать повиновеніе. Фактически тотъ, кто обладаетъ наибольшею силою, естественно становится во главѣ государства.

Однако фактическая сила недостаточна для утвержденія верховной власти, какъ постояннаго и прочнаго учрежденія. И юридическій и нравственный элементы государства требуютъ, чтобы властъ была законная, а не только фактическая. На чемъ же основывается юридическій титулъ верховной власти?

Въ нормальномъ порядкѣ, юридическій титулъ верховной власти заключается въ положительномъ законѣ. То лице, физическое или нравственное, юридически облечено верховною властью, которое получило его на основаніи закона, дѣйствующаго въ государствѣ. По самому существу государства, этотъ порядокъ долженъ быть непрерывный. Власть должна пріобрѣтаться и передаваться законнымъ образомъ. Всякое измѣненіе закона можеть быть только дѣломъ самой верховной власти. Такимъ образомъ, требованіе законнаго порядка, представляющаго присущее государству высшее нравственное начало, заключается въ томъ, чтобы этотъ порядокъ оставался ненарушимъ, чтобы законъ измѣнялся только законнымъ путемъ. Въ этомъ состоитъ истинное значеніе начала легитимизма. Изгнанный монархъ, какъ сказано, вовсе не есть монархъ; верховная власть не принадлежитъ ему, какъ собственность; онъ лишается ея, какъ скоро перестаетъ занимать свое мѣсто и исполнять свои обязанности. Но онъ остается представителемъ законнаго порядка, и если народъ хочетъ возстано-

вить нарушенное право, онъ снова призываетъ изгнаннаго князя. Въ этомъ состоитъ юридическое значенiе *реставрацiй.*

Требованiе законнаго порядка до такой степени присуще государству, что всякая фактическая власть, для того чтобы получить прочное значенiе, должна прiобрѣсти юридическое освященiе. При недостаткѣ законнаго титула, она можетъ восполнить его, опираясь на другiе элементы государственной жизни. За исключенiемъ власти и закона, эти элементы суть граждане и государственная цѣль. Фактическая власть можетъ сдѣлаться законною или по волѣ гражданъ или по требованiю общаго блага.

Мы видѣли, что воля гражданъ можетъ быть выраженiемъ воли государства. Таковою она становится по естественному закону тамъ, гдѣ нѣтъ другой власти, опирающейся на положительный законъ. Въ этихъ случаяхъ воля гражданъ можетъ дать юридическое освященiе фактической власти или по собственному изволенiю установить новую. На этомъ основано утвержденiе властей, возникшихъ изъ переворотовъ, всеобщею подачею голосовъ.

Но фактическая власть можетъ сдѣлаться юридическою и помимо явно выраженной воли гражданъ, во имя общаго блага. Мы видѣли, что даже случайная власть требуетъ повиновенiя во имя общественной пользы; таковы временныя правительства. Здѣсь самая польза временная, необходимость сохраненiя порядка въ данную минуту. Но государство есть союзъ постоянный, и какъ таковой, требуетъ прочнаго порядка. Если фактическая власть успѣла утвердить законный порядокъ въ государствѣ и прочнымъ образомъ установить повиновенiе, то тѣмъ самымъ она доказала свое соотвѣтствiе государственной пользѣ, или идеѣ государства. Изданный ею законъ, недостаточный въ своемъ источникѣ, ибо проистекаетъ отъ незаконной власти, получаетъ силу во имя общаго блага, и черезъ это самая власть, имъ опредѣляющаяся, прiобрѣтаетъ законный титулъ. Такимъ образомъ, если похититель престола успѣлъ утвердить законный порядокъ и обрѣсти повиновенiе, то и самъ онъ признается уже законнымъ, а тѣмъ болѣе его преемники, получившiе престолъ уже по законному титулу, хотя этотъ титулъ въ первоначальномъ своемъ источникѣ не имѣлъ достаточной юридической силы. Время дѣлаетъ незаконный титулъ законнымъ, въ государственномъ правѣ также, какъ и въ частномъ, гдѣ собственность прiобрѣтается давностью. Но въ послѣднемъ случаѣ это дѣлается въ силу началъ частнаго права, въ первомъ въ силу началъ государственныхъ, во имя общаго блага, освящающаго упроченный порядокъ.

Въ государственномъ правѣ эти начала получаютъ новое утвер-

жденіе отъ международнаго союза. Признаніе верховной власти другими правительствами даетъ ей внѣшнюю законность, которая, присоединяясь къ внутренней, сообщаетъ бо́льшую прочность власти. Но относительно самостоятельныхъ государствъ, признаніе или непризнаніе верхонной власти другими нисколько не измѣняетъ внутренняго ея права. Только полусамостоятельныя государства подлежатъ въ этомъ отношеніи ограниченіямъ, опредѣляемымъ международными трактатами.

Таковы реальные субъекты верховной власти. Лице, ею облеченное, пріобрѣтаетъ качества, свойственныя сану.

1) Ему присвоивается высшее достоинство — *величіе*, ибо оно является представителемъ высшаго порядка, господствующаго надъ людьми. Поэтому цари называются *Величествомъ*. Римляне говорили о величіи римскаго народа (majestas populi Romani).

2) Оно пріобрѣтаетъ право на высшее уваженіе. Оно становится *священнымъ* и *неприкосновеннымъ*. Преступленія противъ него наказываются строже, какъ оскорбленія величества (crimen laesae majestatis).

3) Не имѣя надъ собою высшаго судьи, оно *безотвѣтственно*, ибо всякая отвѣтственность предполагаетъ высшаго. Поэтому, самодержавные государи признаются отвѣтственными только передъ Богомъ. Точно также и въ конституціонныхъ монархіяхъ король признается безотвѣтственнымъ. Здѣсь отвѣтственность за всѣ дѣйствія власти принимаютъ на себя министры. Наполеонъ III призналъ себя отвѣтственнымъ передъ народомъ; но это было не болѣе какъ фразою. Юридически, подобная отвѣтственность неосуществима, ибо нѣтъ законнаго способа подвергнуть отвѣтственности монарха, какъ носителя верховной власти. Послѣдовательное проведеніе этого начала повело бы къ установленію республики вмѣсто монархіи.

4) Будучи безотвѣтственною, верховная власть признается *непогрѣшимою*, конечно не въ нравственномъ смыслѣ, а въ юридическомъ, также какъ непогрѣшимымъ признается приговоръ судьи, на котораго нѣтъ апелляціи. Какъ бы онъ ни былъ ошибоченъ, онъ считается выраженіемъ правды, ибо высшая власть есть высшій законный органъ правды. Въ этомъ смыслѣ англійское право признаетъ, что король не можетъ учинять неправды: the King can do no wrong.

Какъ представитель государства, субъектъ верховной власти обладаетъ полнотою права. Но принадлежащее идеальному субъекту полновластіе можетъ распредѣляться между различными реальными субъектами. Это распредѣленіе основано на томъ, что полнота власти заключаетъ въ себѣ многообразныя права, которыя могутъ быть присвоены отдѣльнымъ органамъ. Верховная власть раздѣляется на от-

расли, каждая изъ которыхъ заключаетъ въ себѣ извѣстную сумму или систему правъ. Какія же это отрасли?

У политическихъ писателей мы находимъ различныя дѣленія. Вообще, насчитываютъ слѣдующія отрасли: 1) власть учредительная, то есть, право установлять основной законъ государства, опредѣляющій устройство верховной власти и коренныя права гражданъ; 2) власть законодательная, то есть, право установлять общія обязательныя юридическія нормы; 3) власть исполнительная, или правительственная, то есть, право приводить законъ въ исполненіе, или управлять государствомъ на основаніи законовъ; 4) власть судебная, то есть, право разбирать тяжбы и налагать наказанія.

Нѣкоторые публицисты признаютъ только законодательную и исполнительную власть, считая судебную лишь видоизмѣненіемъ послѣдней; другіе, напротивъ, ставятъ судебную власть на ряду съ остальными; третьи присоединяютъ къ этому власть учредительную; наконецъ, четвертые присоединяютъ къ этому дѣленію еще власть княжескую, соединяющую въ себѣ всѣ отрасли и стоящую надъ остальными, какъ умѣряющее начало.

Съ послѣднимъ мнѣніемъ нельзя согласиться. Власть княжеская не можетъ войти въ раздѣленіе, ибо это не отрасль власти, а извѣстная ея форма. Мы находимъ ее у двухъ писателей: у Гегеля и у Бенжамена Констана. Гегель признаетъ ее третьимъ моментомъ въ системѣ властей: моментъ общій есть власть законодательная, моментъ частный власть исполнительная, наконецъ моментъ единичный представляется княжескою властью, которой предоставляется окончательное, личное рѣшеніе. У Констана королевская власть (pouvoir royal) играетъ роль умѣрителя. У обоихъ она занимаетъ извѣстное мѣсто въ системѣ конституціонной монархіи. Однако и здѣсь она не составляетъ особой отрасли, а установляется для приведенія къ единству различныхъ отраслей власти, которыя, образуя отдѣльныя системы, могли бы нарушить государственное единство. Княжеская власть, понимаемая въ этомъ смыслѣ, не составляетъ необходимой принадлежности всякаго образа правленія, а потому мѣсто ея не здѣсь, а въ ученіи о конституціонной монархіи.

Затѣмъ представляется вопросъ: составляетъ ли учредительная власть отрасль отдѣльную отъ законодательной?

Нѣтъ сомнѣнія, что существуетъ различіе между основными законами и остальными. Во многихъ государствахъ установлены для первыхъ особыя учрежденія. Иногда требуется особое учредительное собраніе для измѣненія основныхъ законовъ; иногда послѣдніе подвергаются утвержденію народа. При такихъ условіяхъ, учредительная власть мо-

жетъ разсматриваться, какъ отдѣльная отрасль верховной власти. При всемъ томъ, нѣтъ достаточнаго основанія ставить ее на ряду съ властью законодательною и исполнительною. Послѣднія различаются самымъ содержаніемъ дѣятельности: первая состоитъ въ правѣ установлять общія нормы, вторая—въ управленіи государствомъ. Учредительная же власть, также какъ законодательная, установляетъ общія нормы, хотя важнѣйшія изъ всѣхъ, тѣ, которыя служатъ основаніемъ для остальныхъ. Тамъ, гдѣ для этого существуютъ особыя учрежденія, они представляютъ только усиленіе того же начала, которое требуется и для законодательства, именно, участія народа. Поэтому мы учредительную власть можемъ признать только высшею отраслью законодательной, ту, которая опредѣляетъ права самой верховной власти.

И такъ, первая отрасль верховной власти есть власть законодательная. Вторую составляетъ власть исполнительная, или правительственная.

Нѣкоторые публицисты, основываясь на томъ, что всякая дѣятельность состоитъ въ рѣшеніи и въ исполненіи, раздѣляютъ совокупную верховную власть на законодательную и исполнительную. Въ силу этого начала, вторая власть подчиняется первой, какъ рука подчиняется головѣ. Но это раздѣленіе установляется по формѣ дѣятельности, а не по содержанію, между тѣмъ какъ различныя отрасли власти опредѣляются различіемъ содержанія. Оно состоитъ, съ одной стороны, въ установленіи общихъ законовъ, съ другой стороны, въ самомъ управленіи. Законъ далеко не обнимаетъ всѣхъ рѣшеній, а управленіе не состоитъ въ одномъ непосредственномъ приложеніи законовъ. Оно ограничивается предѣлами закона, но дѣйствуетъ часто совершенно самостоятельно. Такъ, веденіе войны, переговоры, заключеніе мира не опредѣляются и не могутъ опредѣляться общими законами. Вслѣдствіе этого, писатели, которые держатся этого раздѣленія, какъ напримѣръ Локкъ, признаютъ еще особую власть *федеративную*, именно потому, что она не подходитъ подъ понятіе объ исполненіи. Очевидно, что федеративная власть ничто иное, какъ управленіе государствомъ въ сношеніяхъ съ внѣшними державами. Но и въ самыхъ внутреннихъ дѣлахъ, правительственная власть не ограничивается простымъ исполненіемъ законовъ. Она сама издаетъ обязательныя нормы, опредѣляющія способы дѣйствія въ предѣлахъ закона; на этомъ основано различіе между законами и уставами, или постановленіями (réglements). Во многихъ случаяхъ она сама устроиваетъ различныя части въ подчиненныхъ ей учрежденіяхъ. Она, въ силу даннаго ей права, по усмотрѣнію обстоятельствъ, разрѣшаетъ, утверждаетъ и предпринимаетъ различныя дѣйствія. Наконецъ, въ

чрезвычайныхъ случаяхъ она уполномочивается дѣйствовать и внѣ предѣловъ закона. Изъ всего этого очевидно, что эта отрасль власти должна быть названа не *исполнительною,* а *правительственною.* Задача ея состоитъ въ управленіи государствомъ на основаніи и въ предѣлахъ установленныхъ законовъ.

Наконецъ, представляется вопросъ: слѣдуетъ ли судебную власть считать отдѣльною отраслью верховной власти?

Многіе этого не признаютъ, на томъ основаніи, что судъ ничто иное, какъ извѣстная форма исполненія. Хотя въ новѣйшихъ государствахъ судьи независимы отъ исполнительной власти, однако это раздѣленіе относится только къ подчиненной сферѣ; собственно же политическихъ властей, по этому воззрѣнію, двѣ: законодательная и исполнительная.

Это возраженіе было бы справедливо, еслибы мы приняли раздѣленіе на власть законодательную и исполнительную. Но принявши раздѣленіе не по формѣ, а по содержанію дѣятельности, мы должны судебную власть отдѣлить отъ правительственной, ибо онѣ имѣютъ двѣ различныя сферы дѣятельности: одна управляетъ общими интересами государства, другая разбираетъ права и обязанности гражданъ. Это двѣ стороны государственной дѣятельности, которыя требуютъ особыхъ системъ. Важнѣйшая гарантія права состоитъ въ независимости судебной власти отъ правительственной. Но такъ какъ первая ограничивается рѣшеніемъ отдѣльныхъ случаевъ, а не общихъ дѣлъ, то она играетъ меньшую политическую роль, нежели двѣ остальныя. Однако она можетъ имѣть весьма важное политическое значеніе: она ограничиваетъ произволъ правительственной власти, а иногда рѣшаетъ и высшіе конституціонные вопросы. Таково, напримѣръ, положеніе суда въ Соединенныхъ Штатахъ. Поэтому судебная власть несомнѣнно должна быть поставлена на ряду съ другими.

И такъ, верховная власть раздѣляется на законодательную, правительственную и судебную. Эти три отрасли соотвѣтствуютъ отношеніямъ верховной власти къ тремъ остальнымъ элементамъ государства – къ закону, къ государственной цѣли и къ правамъ гражданъ.

Эти отрасли, раздѣляясь, получаютъ соотвѣтствующіе имъ органы. Раздѣленіе можетъ быть установлено въ самой верховной власти; но еще чаще оно происходитъ въ подчиненныхъ органахъ. Изъ этого образуется сложный организмъ властей и учрежденій, который, развѣтвляясь по всему государству, составляетъ однако нѣчто цѣльное и единое, ибо всѣ исходятъ отъ единой верховной власти и представляютъ единую государственную волю въ приложеніи къ разнообразію условій и элементовъ жизни. Верховная власть развивается въ систему учрежденій.

ГЛАВА VII.

Отношеніе государства къ другимъ союзамъ.

Человѣческіе союзы, отличные отъ государства, какъ сказано выше, суть союзъ кровный, союзъ гражданскій и союзъ церковный. Отношеніе ихъ къ государству опредѣляются самымъ ихъ существомъ.

1. Отношеніе къ союзу кровному.

Формы кровнаго союза суть семейство, родъ и племя. Они образуются естественнымъ нарожденіемъ. Исторія народовъ начинается съ господства этихъ союзовъ. Первоначально они обнимаютъ человѣка всецѣло; въ нихъ онъ живетъ и дѣйствуетъ. Въ особенности родъ и племя, будучи обширнѣе семейства, способны существовать, какъ самостоятельные союзы, замѣняя собою государство. Но это господство кровныхъ союзовъ прекращается съ дальнѣйшимъ развитіемъ. Человѣкъ, по своей духовной природѣ, не можетъ поглощаться всецѣло физіологическими отношеніями. Какъ существо свободное, одаренное разумною волею, онъ отрѣшается отъ этой первобытной основы, становится самостоятельнымъ лицемъ и строитъ изъ себя высшіе духовные союзы. Поэтому, на дальнѣйшихъ ступеняхъ, кровные союзы или исчезаютъ или входятъ, какъ составные элементы, въ другіе высшіе союзы, гражданскій и государственный.

Изъ трехъ формъ кровнаго союза, семейство носитъ характеръ частный, племя характеръ общественный, родъ же стоитъ посрединѣ между обоими. Поэтому семейство естественно входитъ въ гражданское общество, какъ составная его часть. Семейное право составляетъ часть гражданскаго права, хотя здѣсь чистыя гражданскія начала видоизмѣняются кровными отношеніями. Точно также и родъ входитъ въ составъ гражданскаго общества. По своему двойственному характеру, онъ получаетъ въ немъ значеніе не только частное, но и общественное, особенно въ тѣ эпохи, когда частные союзы занимаютъ въ обществѣ главное мѣсто, какъ было въ древности и еще болѣе въ средніе вѣка. Мы знаемъ, какую роль играли въ древней Россіи родовыя отношенія. Но когда гражданскія отношенія, вслѣдствіе развитія государственныхъ началъ, низводятся на степень частныхъ, общественное значеніе рода исчезаетъ; остаются отношенія родственныя, которыми опредѣляется наслѣдственное право.

Что касается до государства, то чѣмъ ближе оно къ патріархальному союзу, тѣмъ болѣе оно носитъ печать послѣдняго. Классическія государства имѣли совершенно племенной характеръ и строились по началамъ кровнаго союза. Соединяясь въ одно государство, различныя

племена сохраняли свою отдѣльность. Внутри себя племя дѣлилось на колѣна, колѣна на роды. Это были патріархальныя дѣленія, возведенныя на степень государственныхъ, или государственныя дѣленія, построенныя по типу племенныхъ. Такъ, въ Римѣ, патриціи дѣлились на трибы, трибы на куріи, куріи на декуріи, декуріи на роды. У Евреевъ мы находимъ раздѣленіе племени на колѣна и роды во всей его чистотѣ. Самыя сословныя дѣленія въ древности носили нерѣдко племенной характеръ. Таковы были раздѣленія на патриціевъ и плебеевъ въ Римѣ, на Спартанцевъ, Лакедемонянъ и Илотовъ въ Спартѣ. Но съ дальнѣйшимъ развитіемъ государства эти раздѣленія, основанныя на кровномъ союзѣ, исчезаютъ. Они исчезли уже въ древности; новое же государство ихъ вовсе не знаетъ, ибо оно не носитъ племеннаго характера, а произошло изъ смѣшенія многихъ племенъ. Однако и здѣсь кровная связь не исчезаетъ, но она получаетъ высшій характеръ: родъ сохраняетъ свое значеніе, какъ преемственный носитель государственныхъ началъ; племя становится народомъ.

Государственное значеніе рода заключается въ передачѣ отъ поколѣнія поколѣнію высшаго общественнаго положенія и сопряженнаго съ этимъ высшаго сознанія государственныхъ началъ. Государство, какъ постоянный союзъ, все основано на преемственности поколѣній. Наслѣдственная монархія выражаетъ это начало въ самой верховной власти, родовая аристократія въ преемственномъ сохраненіи высшей способности. Ни то, ни другое не составляетъ однако необходимой принадлежности всякаго государства. Въ демократической республикѣ нѣтъ ни царскаго дома, ни родовой аристократіи. Но это не означаетъ высшей ступени развитія. Физіологическій элементъ, также какъ юридическій и нравственный, всегда составляетъ одно изъ существенныхъ началъ государственной жизни. Исчезновеніе преданій, основанныхъ на преемственности поколѣній, лишаетъ государство одного изъ главныхъ его устоевъ и даетъ ему одностороннее направленіе. Черезъ это элементъ свободы получаетъ неограниченный перевѣсъ надъ всѣми остальными, что вовсе не соотвѣтствуетъ идеѣ государства, какъ она изложена выше. Самостоятельное значеніе власти и закона опирается на физіологическія начала.

Въ еще большей степени значеніе физіологическаго элемента проявляется въ проистекающей изъ племеннаго союза народности, которая составляетъ самую существенную основу государства. Мы видѣли, что слово *народъ* имѣетъ двоякій смыслъ: физіологическій и юридическій. Здѣсь идетъ рѣчь только о первомъ, который точнѣе можно обозначить словомъ *народность*, ибо народъ есть уже нѣчто организованное. Отъ племени народность отличается тѣмъ, что въ

первомъ преобладаетъ связь, основанная на единствѣ происхожденія, а во второй сознаніе духовнаго единства. Въ племени связь можетъ быть даже и безсознательная; оно можетъ быть разсѣяно по разнымъ мѣстамъ и не сознавать себя, какъ одно цѣлое. Народность же непремѣнно сознаетъ себя, какъ единую духовную сущность. Въ обоихъ отличительнымъ признакомъ служитъ языкъ. Племенная связь составляетъ физіологическую основу народности, но на этой основѣ выростаетъ высшій духовный міръ. Поэтому, въ народность могутъ входить множество постороннихъ элементовъ, которые она, какъ духовная сущность, себѣ подчиняетъ и претворяетъ въ себя.

Каково же отношеніе народности къ государству?

Мы видѣли, что государство образуется народомъ въ юридическомъ смыслѣ, какъ организованною массою. Но физіологическое и политическое значеніе народа, народъ и народность, находятся въ тѣсной связи. Народность, сознавая себя единою духовною сущностью, стремится имѣть общую волю и общую организацію, то есть, стремится сдѣлаться народомъ, или образовать государство. Наоборотъ, государство, составляя единый организмъ, требуетъ отъ гражданъ сознанія своего единства, общенія идей и интересовъ, а это сознаніе и это общеніе даются ему народностью.

Изъ этого понятно, почему субъектъ государства есть народъ, а не болѣе обширное соединеніе людей. Государство, какъ цѣльный организмъ, возвышающійся надъ остальными союзами и представляющій сочетаніе присущихъ имъ началъ, заключаетъ въ себѣ юридическій, нравственный и физіологическій элементы. Поэтому, оно не можетъ быть основано на отвлеченно-нравственномъ, или общечеловѣческомъ началѣ. Общечеловѣческимъ союзомъ можетъ быть только церковь. Въ государствѣ же необходимо общеніе всѣхъ интересовъ и проистекающее отсюда единство воли, направляющей общую дѣятельность. Это возможно только въ болѣе тѣсномъ союзѣ люцей, именно, въ народѣ. Поэтому государства, далеко заходящія за предѣлы народности, естественно стремятся къ распаденію. Отсюда неудачи всѣхъ попытокъ основать такъ называемыя всемірныя монархіи. Слово *всемірный* принимается здѣсь впрочемъ въ фигуральномъ смыслѣ, ибо исторія никогда не представляла даже приближенія къ государству, обнимающему все человѣчество. Это утопія, которую нѣкоторые писатели считаютъ идеаломъ государственнаго развитія, но которая совершенно несбыточна. Человѣчество никогда не можетъ соединиться въ общую юридическую организацію. Человѣчество не есть лице, а общій духъ, развивающійся въ разнообразіи совмѣстныхъ и преемственныхъ нравственныхъ лицъ, образуемыхъ народами. Различіе естественныхъ и ис-

торическихъ условій, подъ которыми живутъ народы, разселенные по земному шару, производитъ различіе народныхъ характеровъ, направленій и интересовъ. Отсюда различіе воль и распредѣленіе верховной власти по разнымъ центрамъ. Юридическая власть принадлежитъ не общему безличному духу, а живому союзу людей, то-есть народу, устроенному въ государство.

Однако, въ дѣйствительности, не всегда физіологическая народность совпадаетъ съ юридическою. Мы видимъ народности, раздѣленныя на разныя государства, и, наоборотъ, государства, составленныя изъ разныхъ народностей. Иногда это происходитъ отъ чисто внѣшнихъ условій: народность, разсѣянная по разнымъ странамъ, не можетъ образовать единаго тѣла, и наоборотъ, народности, перемѣшанныя между собою, необходимо должны войти въ составъ единаго государства. Послѣднее мы видимъ, напримѣръ, въ Австрійской Имперіи, гдѣ перепутаны Нѣмцы, Венгры, Итальянцы, Румыны, Славяне различныхъ племенъ, вслѣдствіе чего образовалось самое пестрое политическое тѣло

Смѣшеніе племенъ бываетъ даже условіемъ высшаго развитія. Племя, чтобы сдѣлаться политическимъ народомъ, должно выдти изъ своей ограниченности и взойти на высшую ступень духовнаго развитія; средствомъ для этого служитъ смѣшеніе съ другими. Иногда одно племя покоряетъ другое, и тогда сознаніе власти даетъ ему и высшее политическое сознаніе; такъ было, напримѣръ, въ Спартѣ. Или же одно племя соединяется съ другими сродными, и это обобщеніе рождаетъ высшее духовное и политическое единство. Такъ было первоначально въ Римѣ. Когда впослѣдствіи къ патриціямъ присоединились плебеи, прибавился новый элементъ, а съ тѣмъ вмѣстѣ и новый источникъ государственнаго сознанія. Въ новое время это смѣшеніе народовъ происходитъ еще въ гораздо большей степени, нежели въ древности. Мы видимъ это, напримѣръ, во Франціи и въ Англіи. Какъ французская, такъ и англійская народность образовались изъ различныхъ, насѣвшихъ другъ на друга племенъ. Изъ славянскихъ племенъ, великорусское, наиболѣе смѣшанное, явилось и наиболѣе способнымъ къ образованію прочнаго государства. Племена же Чувашей или Латышей, живя первобытною племенною жизнью, не въ состояніи образовать самостоятельный политическій союзъ. Ихъ назначеніе — подчиняться другимъ народамъ и входить въ составъ другихъ государствъ.

Изъ этого ясно, что для образованія государства, кромѣ внѣшнихъ условій, необходимы и внутреннія. Не всякій народъ способенъ устроить изъ себя государство. Для этого нужно высшее политическое сознаніе и государственная воля, которыя находятся не у всякаго. Народъ, который неспособенъ разумно и добровольно подчиняться верховной

власти и поддерживать ее всѣми силами, никогда не образуетъ государства, и если въ немъ установится нѣчто похожее на государственный порядокъ, онъ будетъ всегда непроченъ. Этимъ, между прочимъ, объясняется паденіе Польши, которая никогда не могла установить у себя истинной верховной власти. Существовавшее въ ней политическое устройство было ничто иное какъ узаконеніе анархіи. Народъ, способный къ государственной жизни, долженъ прежде всего проявить уваженіе къ законному порядку. Революціонныя же стремленія менѣе всего служатъ признакомъ политической способности.

Кромѣ государственнаго сознанія и воли, нужна еще достаточная сила, чтобы сохранить свою самостоятельность и свое мѣсто въ ряду другихъ, что также находится не у всякаго народа. Каждый самостоятельный народъ призванъ быть историческимъ дѣятелемъ. Надъ народами нѣтъ высшей власти, которая бы ограждала слабыхъ. Каждый долженъ стоять за себя, а на это нужна сила. Кто не обладаетъ достаточною силой для самостоятельной дѣятельности, тотъ долженъ отказаться отъ самостоятельности. Это опять высшій историческій законъ, который даетъ право участія въ судьбахъ міра только народамъ способнымъ дѣйствовать на этомъ поприщѣ. Но и здѣсь, также какъ въ отношеніи верховной власти къ подданнымъ, матеріальная сила держится нравственною. Это—сила духовная, основанная на высшемъ сознаніи и волѣ. Сила народа вытекаетъ изъ его государственнаго сознанія. Народъ, который способенъ единодушно соединяться около власти, всегда съумѣетъ отстоять свою самостоятельность. Это мы видимъ на многихъ примѣрахъ. Такъ, Греки отстаивали себя противъ Персовъ, Нидерланды противъ Испаніи, Швейцарцы противъ австрійскихъ и бургундскихъ князей. Такимъ образомъ, способность народа доказывается исторіею. Этимъ съ нравственной точки зрѣнія не оправдываются притѣсненія и насилія; но этимъ объясняются историческія событія.

Изъ всего этого очевидно, что полное совпаденіе народности и государства вовсе не составляетъ непремѣннаго закона государственной жизни. Можно сказать только, что для прочности государства необходимо, чтобы оно опиралось на какую-нибудь преобладающую народность. Еще менѣе можно говорить о *правѣ* каждой народности образовать самостоятельное государство. Право вытекаетъ изъ свободы лица, но свобода тогда только становится правомъ, когда она освящается закономъ. Самыя прирожденныя права человѣка составляютъ, какъ мы видѣли, только идеалъ личной свободы, а не постоянную норму жизни. Къ народности же эти начала совершенно непримѣнимы. Естественный законъ связываетъ личную свободу съ природою чело-

вѣка, какъ единичнаго существа; но нѣтъ естественнаго закона, который опредѣлялъ бы образованіе тѣхъ или другихъ человѣческихъ союзовъ. Право присвоивается лицу; народность же не есть лице, а общая духовная стихія, которая не имѣетъ ни воли, ни правъ, пока она не организована въ государство. Въ народѣ, какъ массѣ людей, можетъ быть распространено желаніе составить самостоятельное тѣло; но желаніе не образуетъ еще права. Изъ воли народной истекаетъ право, только когда эта воля организовалась, какъ законная верховная власть. Тотъ только народъ имѣетъ право на независимость, который уже пріобрѣлъ независимость. Пока этого нѣтъ, можно говорить только о желаніяхъ и стремленіяхъ народа, а никакъ не о правѣ.

Но если вопросъ о народности устраняется изъ юридической области, то этимъ не уничтожается политическое его значеніе. Какъ было замѣчено выше, юридическое начало не есть единственный элементъ государства. Когда существующій законный порядокъ приходитъ въ столкновеніе съ желаніями и стремленіями подчиненнаго ему народа, то можно спросить: до какой степени этотъ порядокъ удовлетворяетъ государственной цѣли, то есть общему благу, а съ другой стороны, до какой степени эти желанія и стремленія разумны и способны установить лучшій порядокъ? Здѣсь оцѣнка будетъ уже не юридическая, а нравственная и политическая. Изъ области права вопросъ о народности переносится въ область политики.

2. Отношеніе государства къ гражданскому обществу.

Гражданское общество основано на свободной волѣ лицъ; оно обнимаетъ частныя отношенія гражданъ между собою. Въ него входятъ и тѣ частные союзы, которые образуются свободнымъ соединеніемъ лицъ вслѣдствіе общенія частныхъ интересовъ. Эти союзы могутъ быть простыми товариществами, но они могутъ образовать и юридическія лица, или корпораціи. Послѣднія, какъ союзы гражданскіе, основаны на частномъ правѣ; они являются субъектомъ собственности и договоровъ. Но чѣмъ постояннѣе союзъ, тѣмъ болѣе онъ способенъ получить государственное значеніе и сдѣлаться органомъ государственныхъ цѣлей. Въ этой области гражданскія начала и государственныя проникаютъ другъ друга.

И въ остальныхъ своихъ сферахъ гражданское общество подчиняется государству. Отдѣльныя лица, находящіяся между собою въ [illegible]ныхъ отношеніяхъ и вступающія въ частные союзы, могутъ жить [illegible]ѣстно не иначе, какъ подъ общими нормами права, опредѣляю[illegible] и охраняющими совмѣстную ихъ свободу. Эти нормы не должны [illegible]диться въ зависимости отъ частной воли людей. Онѣ установля[illegible]ся именно вслѣдствіе нравственной необходимости подчинить част-

ную волю общему закону. Только черезъ это свобода становится правомъ. Въ юридическомъ порядкѣ осуществляется высшая идея правды, а потому онъ долженъ выражать высшій законъ, владычествующій надъ всѣми частными лицами. Слѣдовательно, по самому существу своему, этотъ законъ долженъ установляться властью, независимою отъ частнаго произвола, то есть, представляющею общество, какъ единое цѣлое, господствующее надъ частями. А такая власть есть именно государственная. Въ гражданскихъ союзахъ самая власть носитъ на себѣ частный характеръ, вотчинный и договорный, а потому она не соотвѣтствуетъ требованіямъ права. Она не въ состояніи утвердить юридическій порядокъ на высшемъ началѣ правды, сдѣлавъ его равнымъ для всѣхъ. Въ отсутствіи высшей воли, господствующей надъ людьми, право подчиняется частнымъ отношеніямъ: сильный покоряетъ слабаго; естественное неравенство людей беретъ верхъ надъ требованіями правды и переходитъ въ неравенство юридическое. Предоставленное себѣ, гражданское общество противорѣчитъ собственному основному началу — свободѣ лицъ. Если, съ одной стороны, оно эту свободу расширяетъ до произвола, то съ другой стороны, оно этому произволу подчиняетъ слабѣйшія лица. Между тѣмъ, высшее начало правды должно быть соблюдено и въ гражданскомъ обществѣ, а для того чтобы это совершилось, оно должно быть поставлено подъ охрану высшей власти, безусловно владычествующей надъ лицами. Слѣдовательно, изъ самаго существа гражданскаго союза вытекаетъ необходимость подчиненія его союзу государственному. Въ чемъ же состоитъ это подчиненіе?

Во первыхъ, очевидно, что нормы права, какъ абсолютно обязательныя, должны установляться государствомъ. Обычай, какъ физіологическое выраженіе общественнаго сознанія права, составляетъ естественную принадлежность физіологическихъ союзовъ. Онъ господствуетъ на первоначальныхъ ступеняхъ человѣческаго общежитія, гдѣ изъ самой природы человѣка органически развиваются духовныя его отправленія, какъ-то: языкъ, вѣрованія, право. Въ высшихъ союзахъ, обычай сохраняетъ свою силу только вслѣдствіе признанія верховною властью и ея органами. Вообще же онъ замѣняется закономъ и судебною практикой. Физіологическое развитіе права уступаетъ мѣсто развитію разумному. Норма права, какъ прямое выраженіе верховной воли государства, есть законъ.

Во вторыхъ, если общія нормы права установляются государствомъ, то дѣйствительныя права, принадлежащія тому или другому лицу, пріобрѣтаются и отчуждаются частными актами, совершаемыми законнымъ порядкомъ. Здѣсь область, въ которой господствуетъ сво-

бодная воля лицъ. Здѣсь лежитъ и предѣлъ государственной дѣятельности; а потому вторженіе государства въ эту область есть деспотизмъ, то есть, злоупотребленіе права. Такъ напримѣръ, еслибы государство установило себя всеобщимъ наслѣдникомъ, какъ требовали сенъ-симонисты, оно поступило бы деспотически. Наслѣдство есть частный способъ передачи имущества; оно дѣйствуетъ въ частной сферѣ, а потому государство можетъ только опредѣлять общія нормы наслѣдственнаго права; въ отдѣльные акты оно вмѣшиваться не должно. Здѣсь еще разъ оказывается вся несовмѣстность соціализма и коммунизма съ истиннымъ значеніемъ человѣческихъ союзовъ и съ тѣми границами, которыя, по самой ихъ природѣ, существуютъ между дѣятельностью общественной власти и свободою лицъ. Уничтожая частные способы пріобрѣтенія и отчужденія имущественныхъ правъ, коммунизмъ уничтожаетъ гражданскій союзъ въ пользу государственнаго, то есть, водворяетъ полнѣйшій деспотизмъ.

Столь же мало государство должно вмѣшиваться и въ область договоровъ. И здѣсь ему принадлежитъ только установленіе формальныхъ условій, ограждающихъ свободную волю лицъ отъ насилія и обмана; самое же содержаніе договоровъ есть дѣло частнаго соглашенія. Вторженіе государства въ эту область уничтожаетъ свободу лица въ томъ, что составляетъ необходимую и законную сферу личной воли. Это—водвореніе деспотизма, равно противорѣчащее существу государства и существу гражданскаго общества. Отступленіе отъ этого начала допускается только тамъ, гдѣ лице, по своему физическому положенію, не въ состояніи само себя ограждать. Таковы малолѣтніе и безумные. Они ставятся подъ частную опеку, однако подъ контролемъ государства. Сюда же въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ принадлежатъ и женщины, какъ слабѣйшія. Отсюда, напримѣръ, законы, ограничивающіе работу женщинъ и дѣтей на фабрикахъ. Но опека надъ взрослыми мужчинами не имѣетъ никакого оправданія въ здравой теоріи. Всего менѣе она допустима тамъ, гдѣ эти же мужчины облекаются политическими правами, то есть, признаются полноправными гражданами. Это одно изъ тѣхъ противорѣчій, которыя обнаруживаютъ полную путаницу понятій. Введеніе всеобщаго права голоса и, рядомъ съ этимъ, требованіе закона, установляющаго восьмичасовой рабочій день, есть юридическая и политическая несообразность. Со стороны государственныхъ людей оно объясняется только желаніемъ угодить массѣ, которой, разумѣется, пріятно работать меньше, получая туже плату.

редоставляя частныя соглашенія свободной волѣ лицъ, государ- опредѣляетъ способы узаконенія частныхъ сдѣлокъ, а въ случаѣ

спора, ему принадлежитъ судъ. Столкновенія разрѣшаются приложеніемъ общей нормы къ частному случаю. Такимъ образомъ, не вступаясь въ частныя отношенія собственности и договоровъ, государство остается верховнымъ блюстителемъ права. Этимъ ограждается самостоятельность гражданскаго общества, составляющаго первую и необходимую область человѣческой свободы. Гдѣ нѣтъ гражданской свободы, тамъ всякая свобода обращается въ призракъ.

Однако, въ третьихъ, эта самостоятельность не безусловная. Государство и гражданское общество не составляютъ двѣ области, разграниченныя рѣзко опредѣленною межою, такъ что ни одно не властно переходить за предѣлы другаго. Они представляютъ двѣ стороны одного и того же народнаго союза: государство въ опредѣленіи единства, какъ цѣльный организмъ, подчиняющій себѣ части, гражданское общество въ опредѣленіи множества, какъ совокупность частныхъ отношеній свободныхъ лицъ. Они пребываютъ совмѣстно, а потому неизбѣжно соприкасаются многими точками и приходятъ въ столкновеніе другъ съ другомъ. Еслибы все значеніе государства ограничивалось охраненіемъ права, оно могло бы, ни во что не вмѣшиваясь, соблюдать только верховный надзоръ надъ общественною жизнью, разрѣшая столкновенія правъ и наказывая нарушенія предписанныхъ нормъ. Но какъ всецѣлый союзъ народа, государство есть общеніе всѣхъ его интересовъ. Общіе же интересы и общія цѣли находятся въ связи съ частными. Отсюда новое отношеніе гражданскаго общества къ государству. Оно опредѣляется закономъ, подчиняющимъ лица союзу и частныя цѣли общественнымъ. Въ силу этого закона, при столкновеніи частныхъ цѣлей съ общими, первыя должны уступать послѣднимъ. Отсюда ограниченія частныхъ правъ во имя государственной пользы.

Эти ограниченія могутъ касаться, какъ лицъ, такъ и собственности. Въ силу этого начала, государство имѣетъ право ограничивать дѣятельность частныхъ лицъ въ видахъ общественной пользы. На этомъ основано множество полицейскихъ постановленій, воспрещающихъ извѣстныя дѣйствія или установляющихъ для нихъ опредѣленныя условія. Государство можетъ наложить на гражданъ и личныя повинности для общественной пользы. Что касается до собственности, то мы видѣли уже, что при столкновеніи верховнаго территоріальнаго права съ частною собственностью, послѣдняя должна уступать первому. Отсюда подати, повинности, регаліи, экспропріація.

Такъ какъ цѣли, потребности и интересы государства разнообразны и измѣнчивы, то и столкновенія ихъ съ частными правами разнообразны и измѣнчивы. Точно опредѣленной границы здѣсь быть не мо-

жетъ. Это живыя отношенія, которыя разрѣшаются не иначе, какъ усмотрѣніемъ. Рѣшеніе можетъ принадлежать только государству, ибо оно имѣетъ верховную власть надъ гражданскимъ обществомъ. Государство рѣшаетъ, что ему нужно; частные же люди безусловно обязаны повиноваться верховному приговору. Это вытекаетъ изъ самаго существа государства. Въ самыхъ демократическихъ республикахъ не можетъ быть иначе. Однако, съ другой стороны, система полицейскихъ мѣръ можетъ сдѣлаться до такой степени стѣснительною, что свобода гражданъ опять обратится въ призракъ. Поэтому, самый законъ установляетъ горантіи для лица, обезпечивая его отъ произвола. Совокупность этихъ гарантій мы увидимъ ниже, въ отдѣлѣ о правахъ гражданъ.

Таково, въ основныхъ чертахъ, отношеніе государства къ гражданскому обществу, вытекающее изъ существа обоихъ союзовъ. Однако это отношеніе, господствующее въ новое время, установилось не вдругъ. Оно составляетъ результатъ всемірно-историческаго процесса. На первыхъ ступеняхъ человѣческаго развитія, различные союзы, патріархальный, гражданскій, церковный и государственный, еще не раздѣляются; человѣческое общежитіе находится въ слитномъ состояніи. Вслѣдствіе этого, въ древности государство въ значительной степени охватывало собою и область гражданскихъ отношеній. Такъ, почти вездѣ, при первоначальномъ поселеніи племенъ, каждому роду назначался земельный участокъ, равный съ другими, и нерѣдко государственные законы освящали этотъ первобытный порядокъ, какъ постоянную норму. Такое же подчиненіе гражданскихъ отношеній государственнымъ цѣлямъ мы находимъ и въ господствовавшей въ классическихъ государствахъ системѣ повинностей и въ законахъ о долгахъ. Изъ тѣхъ же воззрѣній вытекло и общеніе имуществъ въ государствѣ Платона. Но именно это поглощеніе частныхъ интересовъ государственнымъ было одною изъ главныхъ причинъ паденія древнихъ республикъ. Онѣ разложились вторженіемъ частныхъ интересовъ, которымъ не было мѣста въ ихъ строеніи. Разрушеніе древнихъ государствъ представляетъ историческій процессъ постепеннаго выдѣленія гражданскаго общества, которое наконецъ, сбросивъ съ себя государственное иго, въ средніе вѣка явилось не только самостоятельнымъ, но и верховнымъ свѣтскимъ союзомъ. Частное право господствовало во всѣхъ общественныхъ отношеніяхъ. Но такое верховенство, въ свою очередь, противорѣчило существу гражданскаго общества, а потому оно, силою новаго историческаго процесса, опять подчиняется государству, сохраняя однако относительную самостоятельность. Политическій союзъ, какъ представитель совокупныхъ

интересовъ, мало по малу выдѣляется изъ гражданскаго, предоставляя послѣднему область частныхъ отношеній и частныхъ интересовъ. Эта самостоятельность гражданскаго общества составляетъ такимъ образомъ плодъ всемірно-историческаго развитія человѣчества; это—завоеваніе, совершенное свободою лица у владычествующаго надъ нимъ союза, а потому оно должно остаться вѣчнымъ достояніемъ человѣчества. Всеобщая гражданская свобода, то есть, свобода лица, собственности и договоровъ, составляетъ коренное начало новаго міра, въ отличіе отъ древности и среднихъ вѣковъ. Объ эту личную свободу, вытекающую изъ самой природы человѣка и составляющую неотъемлемое его достояніе, сокрушатся всѣ несбыточныя утопіи соціалистовъ, приложимыя только къ временамъ первобытной дикости.

3. Отношеніе государства къ церкви.

Церковь есть союзъ вѣрующихъ, то есть, союзъ религіозный. Главная цѣль ея заключается въ установленіи отношеній человѣка къ Богу. Какъ разумное существо, человѣкъ не ограничивается познаніемъ частныхъ, окружающихъ его предметовъ. Разумъ его неудержимо стремится къ познанію вѣчныхъ, верховныхъ началъ бытія, отъ которыхъ все исходитъ и къ которымъ все возвращается. Человѣкъ отъ созерцанія міра возвышается къ познанію Божества, и это познаніе имѣетъ для него значеніе не только теоретическое, но и практическое. Отсюда онъ выводитъ понятія о собственныхъ своихъ отношеніяхъ къ міру и къ другимъ людямъ; отсюда онъ черпаетъ правила своей жизни, то есть нравственный законъ. Охватывая такимъ образомъ все нравственное существо человѣка, понятіе о Божествѣ не остается отвлеченнымъ началомъ познанія, но становится живымъ чувствомъ — вѣрою. Отношеніе къ Богу является живымъ поклоненіемъ, а проистекающее отсюда отношеніе къ другимъ людямъ живымъ общеніемъ вѣры и любви. Во имя общей вѣры, составляющей средоточіе всей ихъ нравственной жизни, люди соединяются для общаго поклоненія Божеству и для взаимнаго поддержанія въ правилахъ нравственности. Этотъ союзъ и есть церковь. Къ единомыслію вѣры здѣсь присоединяется связь нравственная, общій нравственный законъ, обязательный для воли. Отсюда живое практическое единство союза. Гдѣ есть нравственный законъ, тамъ есть начало, владычествующее надъ волею, а потому есть власть и подчиненіе; есть и общая цѣль—приведеніе человѣка къ Богу. Такимъ образомъ, въ церкви находятся всѣ элементы общественнаго союза; но главный элементъ, который дѣлаетъ изъ нея практическій союзъ, есть нравственный законъ.

Мы видѣли, что нравственный законъ входитъ, какъ составной

элементъ, и въ государство. Въ чемъ же состоитъ различіе обоихъ союзовъ?

Оно заключается въ томъ, что въ государствѣ къ нравственному началу присоединяется юридическое. Мы видѣли, что государственное право исходитъ изъ понятія о цѣльномъ союзѣ, подчиняющемъ себѣ лица; а гражданское право изъ существа лица, обладающаго свободною волей; церковный же союзъ весь основанъ на нравственно-религіозномъ ученіи, обязательномъ для совѣсти вѣрующихъ, но отнюдь не принудительномъ. Принадлёжность гражданина къ государственному союзу основана на юридическомъ отношеніи его къ государству, какъ члена къ цѣлому; принадлежность же члена церкви къ религіознозму союзу основана единственно на вѣрѣ и любви, то есть, на свободномъ отношеніи совѣсти къ нравственно - религіозному ученію. Государство есть союзъ принудительный, церковь—союзъ свободный. Поэтому и средства, употребляемыя церковною властью, суть средства нравственныя. Сильнѣйшее наказаніе состоитъ въ отлученіи отъ церкви. Всякое иное отношеніе есть злоупотребленіе власти.

Философское основаніе этого различія заключается въ томъ, что государство обнимаетъ собою всего человѣка, какъ физическаго, такъ и нравственнаго, въ его отношеніяхъ къ цѣльному союзу; а физическій человѣкъ подлежитъ принужденію. Церковь, напротивъ, касается только нравственнаго, внутренняго человѣка, который, по существу своему, принужденію не подлежитъ. Церковь обращается къ религіозному чувству, а потому держится началомъ личнымъ, субъективнымъ. Каковы бы ни были объективныя основы, на которыхъ зиждется церковный союзъ, подчиненіе ему зависитъ исключительно отъ совѣсти человѣка.

Тѣмъ не менѣе, церковь, какъ внѣшній общественный союзъ, существующій въ государствѣ, получаетъ и юридическое устройство, а съ тѣмъ вмѣстѣ становится въ юридическія отношенія къ государству. Какъ единый, цѣльный союзъ, она образуетъ нравственное лице, или корпорацію, которая получаетъ извѣстное мѣсто въ ряду другихъ. Для своего существованія она нуждается въ матеріальныхъ средствахъ и въ качествѣ нравственнаго лица становится субъектомъ гражданскихъ правъ и обязанностей. Кромѣ того, церковь удовлетворяетъ одной изъ самыхъ существенныхъ потребностей общества; а такъ какъ государство обнимаетъ, въ своей верховной цѣли, всѣ общественные интересы, то церковь не можетъ оставаться ему чуждою. Наконецъ, церковь является хранительницею нравственнаго закона, составляющаго одинъ изъ основныхъ элементовъ самого государства, а потому связь между обоими союзами должна быть самая тѣсная.

Въ чемъ же состоятъ взаимныя ихъ отношенія?

Прежде всего, какъ союзы, основанные на разныхъ началахъ, они другъ отъ друга независимы. Однако исторія представляетъ многочисленные примѣры ихъ сліянія. Весь древній міръ строился на этомъ началѣ. Это сліяніе можетъ быть двоякое: или государство подчиняется церкви, или, наоборотъ, оно подчиняетъ себѣ церковь. Въ первомъ случаѣ государство основывается на религіозномъ ученіи. Такое политическое устройство называется теократіей. На Востокѣ оно до сихъ поръ составляетъ всеобщее явленіе. Но теократія противорѣчитъ существу, какъ государства, такъ и церкви. Она можетъ держаться только уничтоженіемъ свободы совѣсти, то есть, самой нравственной природы человѣка. Въ теократіи религіозное ученіе становится не только нравственно обязательнымъ для вѣрующихъ, но и принудительнымъ для гражданъ. Этимъ уничтожается самостоятельность государства, которое даже въ собственно ему принадлежащей юридической области подчиняется церковной власти и само должно вступать въ непринадлежащую ему область внутренняго человѣка. Какъ скоро признается свобода совѣсти, какъ скоро допускается возможность существованія различныхъ вѣроисповѣданій между гражданами, такъ государство необходимо должно получить самостоятельное значеніе. Заключая въ себѣ людей различныхъ вѣроисповѣданій, которые всѣ одинаково ему подвластны, оно должно искать инаго основанія для подданства, нежели религіозное ученіе. Иначе власть его будетъ нравственно обязательна только для одного разряда подданныхъ, а для другихъ она будетъ основана единственно на внѣшней силѣ. Даже и для первыхъ она будетъ обязательна лишь настолько, насколько они вѣруютъ въ церковное ученіе; вѣра же есть дѣло личной совѣсти. Слѣдовательно, государственное подданство будетъ основано на субъективномъ чувствѣ, чего допустить нельзя. Такимъ образомъ, основать государственную власть на религіозномъ ученіи значитъ подкапывать самыя основанія государства.

Но если государство должно быть независимо отъ церкви, то и церковь, съ своей стороны, должна быть независима отъ государства. Иначе совѣсть вѣрующихъ будетъ подчинена внѣшней принудительной власти, во имя государственной цѣли, что противорѣчитъ ея существу и уничтожаетъ нравственную природу человѣка. На Востокѣ мы видѣли господство теократіи; въ классическихъ государствахъ мы также видимъ сліяніе религіознаго союза съ государственнымъ; но здѣсь первый подчиняется послѣднему. Государство требуетъ поклоненія своимъ богамъ и допускаетъ чужія религіи лишь настолько, на сколько онѣ совмѣщаются съ его собственною. Это подчиненіе

явно высказалось въ борьбѣ языческаго государства съ христіанствомъ. Существенный смыслъ этой борьбы заключается въ выдѣленіи религіознаго союза изъ политическаго. Независимость церкви разлагала древнее государство, которое всѣми силами стремилось этому противодѣйствовать, но должно было оказаться безсильнымъ противъ нравственныхъ требованій человѣка. Христіанское ученіе въ первый разъ создало церковь, какъ союзъ самостоятельный, основанный на чисто нравственно-религіозномъ началѣ. Въ этомъ состоитъ всемірно-историческое значеніе христіанства въ общественной сферѣ. Здѣсь впервые свободная совѣсть человѣка нашла себѣ область, собственно ей принадлежащую, куда она могла уходить отъ принудительной общественной силы. Поэтому она такъ упорно отстаивала свои права противъ римскихъ императоровъ. Утвержденіе церкви, какъ независимаго союза, составляетъ вѣчное достояніе человѣчества, пріобрѣтенное кровью христіанскихъ мучениковъ.

Однако нормальное отношеніе обоихъ союзовъ установилось не вдругъ. Государство, разлагаемое съ одной стороны гражданскимъ обществомъ, съ другой стороны церковью, исчезло. Средневѣковой міръ раздѣлился на двѣ половины, управляемыя противоположными началами: свѣтская область частнымъ правомъ, духовная нравственно-религіознымъ ученіемъ. Надъ ними не было высшаго союза, установляющаго единство. Вслѣдствіе этого, церковь получила полную независимость, не только какъ нравственный союзъ, но и какъ юридическая корпорація. Самостоятельность суда и управленія, привилегированныя имущества, свобода отъ общественныхъ тяжестей, все пало ей на долю. Она получила въ свое вѣдомство множество свѣтскихъ дѣлъ, по связи ихъ съ дѣлами духовными. Она сдѣлала свѣтскую власть своимъ орудіемъ въ преслѣдованіи иновѣрцевъ. Папы заявили даже притязаніе на верховное владычество въ свѣтской области, во имя нравственнаго закона и религіозныхъ цѣлей. Но все это было возможно только при разложеніи государства. Какъ скоро, съ эпохою Возрожденія, начался новый историческій процессъ и возстановленное государство стало сводить къ единству противоположные элементы общественной жизни, такъ эта внѣшняя независимость церкви должна была исчезнуть. Оставаясь независимою какъ нравственно-религіозный союзъ, церковь, какъ юридическая корпорація, входитъ въ составъ государства и наровнѣ съ другими нравственными и физическими лицами подчиняется государственной власти.

Положеніе ея въ государствѣ, какъ юридическаго лица, можетъ быть двоякое: частное или публичное. Какъ субъектъ гражданскихъ правъ и обязанностей, церковь становится на ряду съ другими част-

ными союзами, образующими юридическія лица. Какъ публичное лице, она соотвѣтствуетъ извѣстнымъ государственнымъ цѣлямъ и занимаетъ въ государствѣ извѣстное положеніе. Какими нормами права опредѣляются тѣ и другія отношенія, мы увидимъ въ изложеніи правъ, присвоенныхъ корпораціямъ.

Но каково бы ни было корпоративное положеніе церкви, государство не можетъ вмѣшиваться въ ея внутреннее устройство. Нормы, опредѣляющія отношеніе союза къ членамъ, установляются религіознымъ ученіемъ, а не государственною властью. Это отношеніе совершенно противоположное тому, которое мы видѣли выше относительно гражданскаго общества. Тамъ государство установляетъ общія нормы права, предоставляя свободѣ лицъ частныя юридическія дѣйствія, имѣющія цѣлью пріобрѣтеніе и отчужденіе правъ. Здѣсь, напротивъ, государство въ общія нормы вмѣшиваться не можетъ, ибо нравственно-религіозное ученіе отъ него независимо; но оно опредѣляетъ права церкви, какъ юридическаго лица, и можетъ контролировать юридическія его дѣйствія. Устройство церкви не подлежитъ вѣдѣнію государства, насколько оно вытекаетъ изъ религіознаго ученія, и напротивъ, состоитъ отъ него въ зависимости, насколько оно опредѣляется юридическими нормами, различіе весьма тонкое, которое понимается различно въ разныхъ странахъ и при разныхъ обстоятельствахъ, и которое ведетъ ко множеству разнообразныхъ сочетаній, существующихъ въ дѣйствительной жизни. О нихъ будетъ рѣчь ниже.

ГЛАВА VIII.

Происхожденіе и разрушеніе государствъ.

Разсмотрѣвши существо государства и вытекающія изъ него юридическія начала и отношенія, мы должны посмотрѣть, какъ эта идея переходитъ въ дѣйствительность. Этотъ вопросъ можно обсуждать съ разныхъ сторонъ. Здѣсь имѣется въ виду только юридическая точка зрѣнія.

Теоріи происхожденія государствъ весьма различны. Того, что сказано въ предыдущемъ, достаточно будетъ для ихъ выясненія.

1. Существуетъ теорія, которая производитъ государство изъ семейства. Государство, по этому воззрѣнію, ничто иное какъ разросшееся семейство. Государственная власть является наслѣдницею власти патріархальной, получившей свои права отъ естественнаго порядка, установленнаго природою или Богомъ. Нѣкоторые послѣдователи этого ученія, соединяя его съ христіанскимъ откровеніемъ, произво-

дили даже царскую власть отъ власти, непосредственно данной Богомъ Адаму надъ всѣмъ его потомствомъ. Таково было въ 17-мъ вѣкѣ ученіе Фильмера.

Вся эта теорія построена на невѣрномъ основаніи. Государство не есть только разросшееся семейство; это совершенно другаго рода союзъ. Поэтому и государственная власть имѣетъ иныя свойства, нежели семейная. Послѣдняя есть власть частная, которой человѣкъ не обязанъ повиноваться безусловно. Права отца семейства надъ женою и дѣтьми ограничены. Взрослый сынъ становится самостоятельнымъ и основываетъ свое собственное семейство. Въ первобытныя времена кровная связь замѣняла собою всѣ остальныя, а потому патріархальная власть замѣняла государственную. Но человѣкъ, по своей духовной природѣ, отрѣшается отъ этой первоначальной физіологической основы и вступаетъ въ новые союзы, изъ которыхъ высшій есть государство. Послѣднее можетъ выработаться, между прочимъ, изъ кровнаго союза, но начала, вытекающія изъ кровной связи, должны вслѣдствіе этого измѣниться. Сюда присоединяются другіе, высшіе элементы.

2. Другая теорія основываетъ государство на частномъ правѣ Это—теорія вотчинная; мы находимъ ее у Галлера. Въ силу естественнаго закона, слабый подчиняется сильному или отдаетъ себя подъ его покровительство. Рядомъ частныхъ договоровъ и подчиненій, вокругъ могущественнаго лица или корпораціи образуется союзъ, имѣющій въ немъ свое средоточіе. Власть является здѣсь собственностью властителя, который располагаетъ ею по своему изволенію.

Эта теорія основана на смѣшеніи государства съ гражданскимъ обществомъ. Отношеніе сильнаго къ слабому есть отношеніе частное. Рядъ сдѣлокъ и подчиненій, посредствомъ которыхъ образуется союзъ, представляетъ только сумму частныхъ отношеній. Общественное начало, составляющее существо государства, здѣсь отсутствуетъ. Это ученіе даетъ намъ только историческій способъ постепеннаго образованія государственнаго союза изъ частныхъ отношеній; но для того чтобы подобный союзъ сдѣлался государствомъ, необходимо опять, чтобы къ этому присоединилось высшее сознаніе государственныхъ началъ и сообразное съ идеею государства юридическое устройство. Первое требованіе въ такомъ устройствѣ заключается въ томъ, чтобы власть считалась должностью, а не собственностью.

3. Третья теорія основываетъ государство на договорѣ. Это—воззрѣніе самое распространенное. Мы находимъ его у Гроція, Гоббеса, Руссо, у Канта, у Фихте, за которыми слѣдуетъ множество другихъ мыслителей. До сихъ поръ еще можно встрѣтить его слѣды. Поэтому на немъ нельзя не остановиться.

Нѣтъ сомнѣнія, что сборище людей, не связанныхъ никакими учрежденіями, можетъ поселиться на новомъ мѣстѣ и общимъ согласіемъ соединиться въ политическое тѣло и установить государственное устройство. Примѣры тому представляютъ новыя колоніи. Такъ, англійскіе пуритане, при первомъ поселеніи въ Сѣверной Америкѣ, сдѣлали слѣдующее постановленіе:

„Мы, нижеподписавшіеся, которые для славы Божіей, для развитія христіанской вѣры и для чести нашего отечества предприняли основать первую колонію на этихъ отдаленныхъ берегахъ, постановляемъ настоящимъ актомъ, по взаимному торжественному соглашенію и передъ Богомъ, устроиться въ политическое тѣло, съ цѣлью управляться и работать для исполненія нашихъ цѣлей, и въ силу этого договора, мы соглашаемся издавать законы, акты и предписанія, и учредить, смотря по надобности, общественныя власти, которымъ мы обѣщаемъ подчиненіе и послушаніе“.

Вопросъ заключается въ томъ, насколько подобный актъ можно назвать договоромъ. Чтобы рѣшить его, мы должны сравнить существо этого акта со свойствами договоровъ, которыми образуются частныя товарищества.

Во первыхъ, заключеніе договора совершенно зависитъ отъ свободной воли лицъ. Никто не можетъ быть принужденъ къ вступленію въ договоръ. Здѣсь, напротивъ, существуетъ обязанность вступить въ юридическій союзъ. Люди не могутъ жить вмѣстѣ въ безправномъ состояніи; это противорѣчитъ нравственной природѣ человѣка. Естественный законъ обязываетъ его блюсти вѣчные законы правды, уважать чужія права, а потому подчиняться общественной власти, охраняющей юридическій порядокъ. Въ силу этого начала, несогласные могутъ быть принуждены или подчиниться установленной власти или образовать отдѣльный союзъ. Это принужденіе совершается во имя естественнаго закона, который они отказываются исполнить.

Во вторыхъ, форма договора также вытекаетъ изъ свободной воли лицъ. Въ немъ необходимы участіе и согласіе всѣхъ тѣхъ, на кого распространяются его сила и дѣйствіе. Безъ единогласія договоръ не можетъ состояться. Здѣсь же форма акта опредѣляется идеею политическаго союза. Въ немъ участвуютъ только тѣ, которые по своей природѣ способны быть представителями государственныхъ началъ, и рѣшеніе ихъ обязательно для остальныхъ. Поэтому исключаются женщины, которыя участвуютъ въ гражданскихъ договорахъ. Поэтому не требуется и единогласіе; какъ сказано выше, несогласные могутъ быть принуждены подчиниться общей власти или образовать отдѣльный союзъ. Говоря о политическихъ правахъ, мы замѣ-

тили, что большинство не имѣетъ права принуждать меньшинство иначе, какъ въ силу высшаго, связующаго ихъ закона. При возникновеніи государствъ, за недостаткомъ положительнаго закона, можетъ дѣйствовать только законъ естественный. Но послѣдній не обязываетъ человѣка вступить въ тотъ или другой союзъ. Поэтому, у меньшинства не можетъ быть отнято право образовать отдѣльное юридическое общество, лишь бы оно было совмѣстно съ правами другихъ.

Въ третьихъ, содержаніе договора тоже опредѣляется свободною волею лицъ, причемъ условія могутъ быть весьма разнообразны. Здѣсь напротивъ, каковы бы ни были разности въ частностяхъ, существенное содержаніе договора опредѣляется идеею политическаго союза. Въ этомъ отношеніи, актъ, которымъ установляется государство, имѣетъ сходство съ брачнымъ договоромъ. Послѣднимъ также установляется союзъ, вытекающій изъ самой природы человѣка, а потому условія его опредѣляются не волею лицъ, а идеею союза. Нельзя, напримѣръ, заключить бракъ на извѣстный срокъ, ибо это противорѣчитъ идеѣ брака. Такой союзъ есть не бракъ, а конкубинатъ. Точно также изъ идеи государства вытекаютъ условія, которыя противорѣчатъ понятію о договорѣ. Они выясняются слѣдующими пунктами.

Въ четвертыхъ, договоръ, исходя изъ свободной воли лицъ, оставляетъ лица свободными и самостоятельными; они связываются только взаимными правами и обязанностями. Договоръ о рабствѣ не есть, въ сущности, договоръ; это — актъ подчиненія отдѣльному лицу, вслѣдствіе чего, съ высшимъ развитіемъ права, онъ воспрещается не только нравственнымъ, но и юридическимъ закономъ. Но политическій союзъ требуетъ именно такого безусловнаго подчиненія цѣлому. Полное отчужденіе свободы въ гражданской области составляетъ единственное содержаніе такъ-называемаго общественнаго договора. Заслуга Руссо состоитъ въ томъ, что онъ это понялъ. Но онъ хотѣлъ соединить безусловное повиновеніе государству съ первоначальною свободой лицъ, а это невозможно. Отсюда всѣ его противорѣчія и несообразности.

Въ пятыхъ, договоръ, касающійся личныхъ, а не имущественныхъ отношеній, обязателенъ только для лицъ, его заключающихъ; онъ не распространяется на потомство. Отдача себя въ потомственное рабство еще менѣе допустимо, нежели личная кабала. Вслѣдствіе этого, послѣдователи теоріи договора логически выводили, что договоръ долженъ возобновляться безпрестанно, съ каждымъ новымъ поколѣніемъ. Но это противорѣчитъ существу государственнаго союза, который представляетъ народное единство не только въ данную минуту,

но и во всѣ слѣдующія другъ за другомъ времена. Поэтому актъ, которымъ образуется государство, заключается на вѣчныя времена и обязателенъ для всѣхъ послѣдующихъ поколѣній. Родясь и живя въ государственномъ союзѣ, человѣкъ тѣмъ самымъ уже становится его членомъ и принимаетъ на себя всѣ сопряженныя съ этимъ обязанности.

Изъ всего этого ясно, что если въ этомъ актѣ первоначальное соглашеніе, также какъ въ договорѣ, истекаетъ изъ свободной воли лицъ, то установляемыя имъ отношенія не суть договорныя. Это не отношенія самостоятельныхъ воль, связанныхъ взаимными правами и обязанностями, а единеніе воль, подчиняющее отдѣльныя лица цѣлому. Поэтому и самый актъ, по своему содержанію, является не договоромъ отдѣльныхъ лицъ между собою, а *постановленіемъ* соединенныхъ воль, которыя, образуя единое самостоятельное цѣлое, опредѣляемое идеею государства, составляютъ народъ, облеченный верховною властью. Существо этого постановленія мы разберемъ ниже; здѣсь нужно было только указать отличіе его отъ договора.

4. Четвертая теорія происхожденія государства есть теорія теократическая. Государство представляется установленіемъ божественнымъ. Здѣсь надобно различить двѣ школы: одна выводитъ божественное установленіе изъ естественнаго закона, другая изъ извѣстнаго религіознаго ученія.

Что касается до первой, то она подрывается тѣмъ, что она не можетъ указать непосредственнаго дѣйствія Божества въ устроеніи политическихъ союзовъ, а потому принуждена прибѣгать къ чисто человѣческимъ началамъ, изъ которыхъ дѣлается уже заключеніе о волѣ Божіей. Такъ напримѣръ, нѣкоторые писатели утверждали, что Богъ первоначально вручаетъ власть народу, который затѣмъ уже переноситъ ее на тѣ или другія лица по своему изволенію; слѣдовательно, народовластіе признается единственнымъ правомѣрнымъ устройствомъ по естественному закону. Другіе видятъ волю Божію въ покореніи слабыхъ сильными. Можно думать, что и соединеніе слабыхъ для защиты противъ сильныхъ точно также входитъ въ намѣренія Провидѣнія. Во всякомъ случаѣ, такъ какъ Богъ непосредственно не вмѣшивается въ дѣла человѣческія, то и происхожденіе государствъ не можетъ быть основано на этомъ началѣ.

Несравненно значительнѣе другая теократическая теорія, которая производитъ государство изъ непосредственнаго божественнаго откровенія, выраженнаго въ извѣстномъ религіозномъ ученіи. Эта теорія занимаетъ важное мѣсто въ исторіи человѣчества. На ней созидалось множество государствъ. Она не только содѣйствовала развитію госу-

дарственнаго сознанія въ народахъ, но можно сказать, что она воспитала это сознаніе. Философское понятіе о государствѣ приходитъ поздно. Человѣку, который руководится болѣе представленіями и чувствомъ, нежели мыслью, нужно, чтобы законъ являлся ему какъ предписаніе свыше. Тогда только онъ постигаетъ его непреложность. Государство, какъ высшій порядокъ, владычествующій надъ лицами, будетъ ему непонятно, если оно не представляется ему божественнымъ установленіемъ. А въ этомъ состояніи находится огромное большинство человѣческаго рода и большая часть гражданъ въ каждомъ государствѣ. Поэтому, эта теорія служитъ значительнымъ практическимъ пособіемъ для утвержденія государственной власти.

Однако, оставляя даже въ сторонѣ истину разнообразныхъ ученій, на которыхъ строятся теократическія государства, на этой теоріи нельзя остановиться. Она имѣетъ значеніе только для вѣрующихъ въ данное ученіе; слѣдовательно, она можетъ объяснить только происхожденіе государствъ, въ которыхъ оно господствуетъ. Но въ мірѣ возникаютъ и существуютъ множество другихъ государствъ, въ которыхъ господствуютъ совершенно другія ученія, или которыя даже вовсе не основаны на какомъ-либо религіозномъ ученіи. Всѣ они остаются необъясненными. На нихъ эта теорія не распространяется, ибо она имѣетъ значеніе положительное, а не философское; она исходитъ отъ даннаго ограниченнаго факта, а не отъ общаго закона. Существо государства во всякомъ случаѣ остается здѣсь въ сторонѣ; оно извнѣ получаетъ свое значеніе.

Такимъ образомъ, всѣ эти ученія оказываются недостаточными. Но каждое изъ нихъ содержитъ въ себѣ извѣстную долю истины, и это можетъ служить основаніемъ для вывода правильной теоріи, объясняющей всѣ явленія. Вглядываясь въ исторію и точно опредѣливъ понятіе о государствѣ, не трудно обозначить ея черты. Первоначально государства образуются или изъ другихъ союзовъ, или свободнымъ актомъ человѣческой воли. Кромѣ того, государства могутъ образоваться изъ другихъ государствъ. Первые способы можно назвать первоначальными, вторые производными.

Что же нужно для того, чтобы государство образовалось изъ другихъ союзовъ? Нужно, чтобы власть патріархальная, гражданская или религіозная, превратилась въ государственную. А это совершается развитіемъ политическаго сознанія, возникновеніемъ идеи государства, въ силу которой существующая законная власть установляетъ организацію, сообразную съ этою идеей, и тѣмъ самымъ становится государственною. Возникновеніе же идеи государства можетъ произойти: 1) вслѣдствіе завоеванія: владычество надъ покоренными можетъ раз-

вить высшее сознаніе власти; 2) вслѣдствіе религіознаго ученія. Такъ ученіе христіанской церкви о происхожденіи всякой власти отъ Бога значительно содѣйствовало развитію государственныхъ понятій. Въ другихъ религіяхъ, гдѣ связь между государствомъ и церковью еще тѣснѣе, новое религіозное ученіе непосредственно переходитъ въ государственное устройство. Примѣръ представляютъ магометанскія государства. Иногда это сопровождается и завоеваніемъ. 3) Государственная идея возникаетъ вслѣдствіе постепеннаго развитія общественной жизни и ея потребностей. Такъ произошли новыя государства изъ средневѣковаго порядка. Формы частнаго права мало по малу смѣнялись государственными, и долго еще сохранялось смѣшеніе тѣхъ и другихъ. И тутъ дѣло не обходится безъ борьбы: новыя идеи встрѣчаютъ отпоръ въ старыхъ правахъ. Но государство, какъ высшее начало, должно окончательно побѣдить.

Такимъ образомъ, во всѣхъ этихъ способахъ, законная власть, патріархальная, гражданская или религіозная, установляетъ новый порядокъ во имя высшей идеи.

Но есть и другой способъ происхожденія, государствъ, способъ, который можно назвать свободнымъ. Онъ состоитъ въ томъ, что въ неустроенномъ обществѣ, актомъ народной воли, возникаетъ государственная власть. Это бываетъ, когда люди, отрѣшившись отъ прежнихъ связей, никому не подчиненные, образуютъ изъ себя государство. Примѣръ мы видѣли выше, при поселеніи колоній на новую почву. Тоже самое происходитъ при отпаденіи областей отъ существующаго государства, когда отторгающаяся область не имѣетъ самостоятельнаго государственнаго устройства. Мы не входимъ здѣсь въ разборъ основаній отпаденія; вопросъ состоитъ въ томъ: какимъ юридическимъ способомъ возникаетъ новое государство, когда нѣтъ предшествующаго устройства, на которое оно можетъ опираться?

Надобно замѣтить, что и въ этомъ случаѣ элементы не совершенно первоначальные. Люди, которые образуютъ новое государство, не упали съ неба. Если у нихъ нѣтъ даже правильной организаціи, все же они вышли изъ данныхъ отношеній и носятъ въ себѣ сознаніе этихъ отношеній, хотя и разорвали юридическую связь съ своимъ прошлымъ. Это разлитое въ народѣ политическое сознаніе и служитъ исходною точкой для образованія новаго государства. Изъ него вытекаетъ *воля составить единое цѣлое*. Эта общая воля составляетъ источникъ права. Выраженіе ея должно совершаться *сообразно съ идеею государства*. Если нѣтъ положительныхъ законовъ, опредѣляющихъ право выбора и устройство власти, то остается руководствоваться закономъ естественнымъ. Поэтому, къ участію въ рѣшеніи

должны быть призваны всѣ *естественно способные* къ политической дѣятельности, то есть, взрослые мужчины. Большинство должно имѣть рѣшающій голосъ, обязательный для всѣхъ; иначе не образуется единая воля. Составленное такимъ образомъ собраніе есть уже *государственная власть*, имѣющая право повелѣвать и установлять законы, обязательные для потомства.

Такимъ образомъ, свободное образованіе государствъ совершается актомъ народной воли, которая, за отсутствіемъ положительнаго закона, основывается на законѣ естественномъ. Въ предыдущихъ способахъ, государственное сознаніе вытекало изъ существующей власти; здѣсь, напротивъ, государственное сознаніе возникаетъ въ отдѣльныхъ лицахъ, которыя, соединяясь, образуютъ верховную власть и установляютъ законъ. Но можно сказать, что послѣдній способъ происхожденія государствъ составляетъ исключеніе. Въ обыкновенномъ порядкѣ, государства образуются постепенно или разомъ, но примѣняясь уже къ даннымъ жизненнымъ формамъ. Разорвать всѣ связи съ прошедшимъ и установить совершенно новый порядокъ можетъ быть только дѣломъ людей, находящихся въ исключительномъ положеніи. Замѣчу, что здѣсь вопросъ идетъ объ образованіи новыхъ государствъ, а не о перемѣнѣ правленій.

Переходимъ къ способамъ производнымъ. Они состоятъ либо въ соединеніи нѣсколькихъ самостоятельныхъ государствъ въ одно цѣлое, либо въ раздѣленіи государства вслѣдствіе отпаденія той или другой части. Примѣры того и другаго представляютъ Соединенные Штаты, которые отпали отъ Англіи и образовали новый единый союзъ.

Когда соединеніе совершается по добровольному согласію, то здѣсь возникаетъ вопросъ: что это за актъ, договоръ или постановленіе? По формѣ онъ болѣе приближается къ договору, нежели когда соединяются отдѣльныя лица. Каждое государство составляетъ уже самостоятельное, державное цѣлое, руководимое началами права; обязанности соединяться нѣтъ никакой. Поэтому, здѣсь большинство не можетъ обязывать меньшинство. Для того чтобы актъ состоялся, необходимо единогласіе, что и было въ Соединенныхъ Штатахъ. Въ продолженіи нѣсколькихъ лѣтъ одинъ штатъ за другимъ примыкалъ къ союзу. Не смотря на то, если происходитъ полное сліяніе соединяющихся государствъ, актъ соединенія нельзя назвать иначе какъ постановленіемъ, а выраженіе согласія отдѣльными членами—актами подчиненія. Дѣло въ томъ, что въ договорахъ каждая сторона остается самостоятельною и сохраняетъ свою отдѣльную волю; здѣсь же части отказываются отъ своей самостоятельности и образуется

единая воля, постановляющая общее рѣшеніе. Вопросъ становится затруднительнымъ, только когда члены не вполнѣ подчиняются союзной власти, а сохраняютъ извѣстную степень самостоятельности, что и было въ Соединенныхъ Штатахъ. Можно сказать, что здѣсь вопросъ юридически не разрѣшимъ. Поэтому, въ юриспруденціи Соединенныхъ Штатовъ постоянно существовали двѣ противоположныя теоріи. Одни утверждали, что союзный актъ есть постановленіе, ссылаясь при этомъ на собственныя слова федеральной конституціи, гдѣ сказано: „народъ Соединенныхъ Штатовъ *постановляетъ*"; другая партія, напротивъ, опираясь на самостоятельность штатовъ и на добровольно выраженное ими согласіе на вступленіе въ союзъ, стояла на томъ, что союзный актъ есть не болѣе какъ договоръ. Отсюда южные штаты выводили право свободнаго выхода изъ союза, какъ скоро они считали дальнѣйшее пребываніе въ немъ несогласнымъ съ своими интересами. Вопросъ разрѣшился войною и побѣдою сѣверныхъ штатовъ надъ южными. Добровольное согласіе уступило мѣсто насильственному подчиненію.

Право государствъ соединяться въ одно цѣлое ограничивается международными отношеніями, существующими трактатами и интересами другихъ державъ. Усиленіе одного государства на счетъ другихъ не есть только собственное его дѣло; оно измѣняетъ отношеніе силъ въ международномъ союзѣ, а потому составляетъ дѣло общее. Поэтому, для окончательнаго утвержденія вновь образовавшагося государства, необходимо признаніе другихъ. Какими началами руководствуются тутъ правительства, какую силу имѣютъ трактаты и какимъ образомъ они могутъ измѣняться дѣйствительными фактами и согласіемъ державъ, все это вопросы, которые выходятъ изъ области государственнаго права и относятся къ праву международному. Они составляютъ одинъ изъ живѣйшихъ интересовъ современной эпохи и обсуждаются съ весьма различныхъ точекъ зрѣнія.

Кромѣ свободнаго соединенія государствъ, есть и соединеніе насильственное, путемъ завоеванія. Это одинъ изъ самыхъ обыкновенныхъ способовъ образованія новыхъ государствъ или увеличенія старыхъ. На чемъ же основана юридическая его сила?

Она заключается въ державномъ правѣ государства. Какъ державный союзъ, не имѣющій надъ собою высшей власти, государство имѣетъ право войны и мира; а война влечетъ за собою покореніе другихъ. Сила не можетъ быть источникомъ права для частнаго лица, ибо это—беззаконіе; но употребленіе силы правомѣрно для державнаго союза, который представляетъ высшее принудительное начало и самъ себѣ даетъ законъ, а потому здѣсь оно можетъ быть

основаніемъ права. При этомъ нѣтъ возможности юридически различать войну справедливую и несправедливую, какъ пытался дѣлать Гуго Гроцій, который правомѣрность завоеванія основывалъ на справедливой войнѣ. Въ международныхъ отношеніяхъ нѣтъ высшаго органа, постановляющаго приговоры о правомѣрности; судьею своихъ требованій остается само державное государство. Право войны принадлежитъ ему безусловно. Оно находитъ себѣ предѣлъ только въ отношеніяхъ къ другимъ державамъ. И здѣсь право силы получаетъ юридическое освященіе признаніемъ другихъ государствъ. Что касается до предъявляемаго въ новѣйшаго время требованія согласія покоряемыхъ, то пока оно остается лишь смутнымъ чаяніемъ, не имѣющимъ юридическаго значенія. Отъ побѣдителя зависитъ опираться лишь на собственную свою мощь или оказать уваженіе свободѣ, признавъ права побѣжденныхъ.

Наконецъ, новыя государства образуются распаденіемъ старыхъ. Это приводитъ насъ къ вопросу о разрушеніи государствъ.

Государства разрушаются либо дѣйствіемъ внѣшнихъ силъ, либо внутреннимъ распаденіемъ. Первое совершается обыкновенно войною, въ силу международнаго права, какъ уже объяснено выше. Если война ведется между организованными государствами, то разрушенное государство становится частью другаго или нѣсколькихъ другихъ. Но иногда и безъ войны происходитъ раздѣленіе слабаго государства могущественными сосѣдями, что мы видимъ на примѣрѣ Польши. Тутъ уже дѣйствуетъ голое право силы, которое узаконяется международными отношеніями. Наконецъ, если государство разрушается вторженіемъ дикихъ народовъ, то разрушеніе его окончательное. Такъ пала Римская Имперія.

Внутреннее распаденіе также почти всегда составляетъ для государства насильственное событіе. Какъ вѣчный общественный организмъ, государство, по юридическому существу своему, недѣлимо. Когда мы встрѣчаемъ дѣленіе владѣній между дѣтьми умирающаго князя, какъ это дѣлалось въ средніе вѣка, то это означаетъ господство частнаго права. Такъ дѣлятся вотчины, а не государства. Однако въ исторіи бывали примѣры подобнаго раздѣленія настоящихъ государствъ. Вслѣдствіе завоеваній можетъ образоваться искусственное тѣло, котораго части трудно удержать вмѣстѣ. Такъ Ѳеодосій Великій раздѣлилъ Римскую Имперію между двумя сыновьями, Аркадіемъ и Гоноріемъ. Подобный примѣръ представляетъ въ новое время раздѣленіе Бразилiи и Португаліи. Государства могутъ дѣлиться и актомъ воли народной, чему примѣры представляетъ дарованіе самостоятельнаго политическаго устройства колоніямъ. Въ Англіи это дѣло обычное. Въ настоящее время идетъ вопросъ объ отдѣленіи Ир-

ландіи отъ Великобританіи законодательнымъ актомъ, дарующимъ Ирландіи полное внутреннее самоуправленіе, слѣдовательно возводящимъ ее относительно внутреннихъ дѣлъ на степень самостоятельнаго государства. Но вообще, подобные примѣры составляютъ исключеніе. Обыкновенно внутреннее распаденіе государствъ совершается насильственнымъ отторженіемъ частей.

Здѣсь возникаетъ вопросъ: имѣетъ ли какая-нибудь часть государства право отказать въ повинованіи цѣлому?

Надобно при этомъ различать два случая: когда отторгающаяся область составляетъ уже самостоятельное цѣлое, только въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ подчиненное другому, или когда она вполнѣ входитъ въ составъ общаго союза.

Въ первомъ случаѣ права владычествующаго государства ограничены. Оно не можетъ требовать безусловнаго повиновенія. Слѣдовательно, при нарушеніи правъ подчиненной страны, послѣдняя можетъ законнымъ образомъ объявить союзъ расторгнутымъ. Это именно и произошло при отторженіи Соединенныхъ Штатовъ отъ Англіи. Англійское правительство наложило на колонію незаконный налогъ, и Соединенные Штаты воспользовались этимъ, чтобъ объявить себя независимыми.

Но одно нарушеніе интересовъ не оправдываетъ юридически отторженія. Подчиненное политическое тѣло не можетъ быть единственнымъ судьею своихъ интересовъ. Единеніе состоитъ именно въ томъ, что интересъ части подчиняется интересу цѣлаго. Область настолько сохраняетъ самостоятельности, насколько она сохраняетъ правъ. Поэтому, пока права ея не нарушены, она должна подчиняться общей волѣ. Съ этой точки зрѣнія, попытка отторженія южныхъ штатовъ Сѣверной Америки не можетъ быть юридически оправдана. Юридическій вопросъ состоитъ въ томъ: были ли нарушены конгрессомъ права южныхъ штатовъ? На этотъ вопросъ слѣдуетъ отвѣчать отрицательно. Отмѣна невольничества только угрожала впереди, а южные штаты схватились за оружіе, не дожидаясь положительныхъ постановленій. Война рѣшила вопросъ не въ ихъ пользу,

Еще менѣе можно признать право отторженія за областями, находящимися въ полномъ единеніи съ цѣлымъ. Отдѣльная область не имѣетъ державныхъ правъ и не можетъ быть судьею собственнаго дѣла. Права ея зависятъ отъ воли цѣлаго. Еслибы, напримѣръ, Рязанская или Нижегородская губернія захотѣла отторгнуться отъ Россіи, то нѣтъ сомнѣнія, что это было бы противозаконное возстаніе, которое русское правительство обязано было бы подавить силою. Часть должна подчиняться цѣлому, также какъ отдѣльное лице должно подчиняться государству.

Однако и здѣсь надобно повторить сказанное выше: могутъ быть случаи, когда отпаденіе оправдывается, если не юридически, то нравственно и политически. Цѣль государства—общее благо. Если частныя цѣли должны подчиняться общей государственной цѣли, то съ другой стороны, самая эта общая цѣль состоитъ въ благосостояніи всѣхъ частей. Если же, вмѣсто заботы о благосостояніи подчиненной области, владычествующее государство употребляетъ свою силу для притѣсненія, то оно уклоняется отъ своей цѣли и нарушаетъ свои обязанности. Хотя юридически угнетенная область не можетъ быть судьею въ собственномъ дѣлѣ, однако нѣтъ сомнѣнія, что могутъ существовать невыносимыя притѣсненія, при невозможности законнаго исхода. Въ такомъ крайнемъ случаѣ остается только употребленіе силы. Это—*право нужды*, которое оправдывается крайними обстоятельствами. И точно, мы видимъ, что подобныя отторженія не только оправдывались, но и поддерживались великими европейскими державами. Это именно случилось при отторженіи Греціи отъ Оттоманской Имперіи, когда Франція, Англія и Россія содѣйствовали ея освобожденію. Подобное отторженіе произошло въ концѣ XVI вѣка, когда Голландія освободилась отъ испанскаго владычества. Въ тридцатыхъ годахъ нынѣшняго столѣтія точно также Бельгія отторглась отъ Голландіи, и Европа узаконила это возстаніе. Въ послѣднимъ случаѣ невыносимыхъ притѣсненій не было, но самое соединеніе Бельгіи съ Голландіей было чисто искусственнымъ актомъ европейской дипломатіи, который противорѣчилъ стремленіямъ и интересамъ участвующихъ сторонъ и возбуждалъ только постоянныя неудовольствія.

Во всякомъ случаѣ, при подобномъ отторженіи отпадающая область должна доказать возможность самостоятельнаго существованія. Это она можетъ сдѣлать, организовавъ у себя правительство и отстаивая свою независимость. Черезъ это, она фактичеси становится самостоятельнымъ государствомъ. Затѣмъ признаніе другихъ даетъ ему юридическое освященіе и мѣсто въ ряду самостоятельныхъ державъ.

КНИГА ВТОРАЯ.

Государственное устройство.

ГЛАВА I.

Образы правленія.

Государственное устройство опредѣляется строеніемъ верховной власти, которая является владычествующимъ элементомъ въ государствѣ. Различное строеніе верховной власти составляетъ различіе образовъ правленія. Это первый и основной вопросъ государственнаго права. Мы уже коснулись его выше. Здѣсь мы должны остановиться на немъ подробнѣе. Посмотримъ прежде всего, какъ онъ рѣшается политическими писателями.

Древніе оставили намъ нѣсколько раздѣленій образовъ правленія. Главное принадлежитъ Аристотелю, за которымъ слѣдуютъ Полибій и Цицеронъ. Оно въ существенныхъ чертахъ признается и доселѣ.

Это раздѣленіе основано на количествѣ лицъ, которымъ присвоивается верховная власть. Въ монархіи она принадлежитъ одному, въ аристократіи—нѣсколькимъ, въ демократіи—всѣмъ.

Противъ этого раздѣленія возражаютъ, что оно опирается на поверхностное количественное различіе, которое имѣетъ второстепенное значеніе и не исчерпываетъ предмета. Есть монархіи, которыя нисколько другъ на друга не похожи, а между тѣмъ, онѣ относятся къ одному разряду. Но уже Аристотель замѣтилъ, что это количественное различіе соотвѣтствуетъ внутреннему различію элементовъ государства. Мы видѣли уже, что монархія выражаетъ единство власти, аристократія сознаніе закона, демократія начало свободы. Мы видѣли также, что кромѣ чистыхъ формъ, существуютъ и смѣшанныя, въ которыхъ выражается идея государства, представляющая сочетаніе различныхъ его элементовъ. Это признавалось уже древними, которые смѣшанныя формы ставили даже выше другихъ.

Эти смѣшанныя формы, въ свою очередь, могутъ быть раздѣлены на нѣсколько видовъ. Ихъ можетъ быть столько, сколько возможно различныхъ сочетаній чистыхъ формъ. Однако всѣ ихъ можно подвести подъ двѣ главныя категоріи: 1) Смѣшеніе аристократіи съ демократіей мы можемъ назвать *смѣшанною республикой*, или, по примѣру Аристотеля, *политіей*. Такое устройство мы находимъ въ древней Греціи и въ Римѣ. 2) Монархія можетъ сочетаться съ аристократіей, съ демократіей или съ обѣими вмѣстѣ. Всѣ эти формы мы назовемъ *ограниченною монархіей*. Мы встрѣчаемъ ее уже въ древности; но особенное развитіе она получила въ новомъ мірѣ, гдѣ она сложилась въ своеобразную систему учрежденій, которая носитъ названіе *конституціонной монархіи*.

Кромѣ трехъ правильныхъ образовъ правленія, Аристотель принимаетъ еще извращенные. Это раздѣленіе основано на различіи цѣлей: въ однихъ цѣль составляетъ общее благо, въ другихъ частная польза правителей. Извращеніе монархіи есть *тираннія*, извращеніе аристократіи *олигархія*; демократію же Аристотель признаетъ извращеніемъ политіи. Полибій, слѣдуя тому же раздѣленію, считаетъ извращеніемъ демократіи *охлократію*, названіе, которое осталось въ наукѣ.

Однако извращенные образы правленія нельзя признать особенными формами государственнаго устройства. Всякое правленіе можетъ быть хорошо или дурно, смотря по тому, какъ оно дѣйствуетъ; чаще всего оно представляетъ смѣсь хорошихъ и дурныхъ качествъ. Но пока учрежденія остаются тѣже, пока субъектъ верховной власти не мѣняется, образъ правленія остается тотъ же. Начала для раздѣленія государственныхъ формъ слѣдуетъ искать въ различномъ устройствѣ верховной власти, а не въ томъ, какъ она дѣйствуетъ, что подлежитъ самымъ разнообразнымъ толкованіямъ и не даетъ никакого твердаго мѣрила.

Поэтому и деспотію нельзя признать за образъ правленія отличный отъ первыхъ трехъ, не смотря на авторитетъ писателей, поддерживающихъ это раздѣленіе. Въ томъ видѣ, какъ оно принимается, деспотія представляетъ только извращеніе неограниченной, или чистой монархіи; въ обѣихъ субъектъ верховной власти одинъ и тотъ же. Сами послѣдователи этого раздѣленія несогласны на счетъ признаковъ, опредѣляющихъ это различіе. Монтескьё, для котораго оно составляло выдающуюся черту его ученія, полагалъ его въ томъ, что въ монархіи существуютъ посредствующія тѣла, черезъ которыя идетъ дѣятельность монарха, а въ деспотіи правитель не сдерживается ничѣмъ. Другіе, какъ Шталь, полагаютъ различіе въ независимости су-

дебной власти, третьи въ признаніи правъ за подданными; послѣднее мнѣніе принадлежитъ Блунчли. Становясь на эту точку зрѣнія, можно сказать вообще, что чистая монархія отличается отъ деспотіи тѣмъ, что въ первой верховная власть дѣйствуетъ путемъ закона и граждане имѣютъ права, тогда какъ въ послѣдней оба эти элемента уничтожаются передъ верховною властью. Но во всякомъ случаѣ, законъ и здѣсь и тамъ въ рукахъ монарха, слѣдовательно, ограниченія для него не обязательны. Нѣтъ деспотическаго правленія, въ которомъ бы не существовало постоянныхъ законовъ и учрежденій и въ которыхъ бы подданные не имѣли правъ, хотя эти права могутъ часто нарушаться. А съ другой стороны, исторія показываетъ, что и въ монархіяхъ съ посредствующими тѣлами, правители часто дѣйствуютъ произвольно, потому что имѣютъ на то возможность. Слѣдовательно, юридическаго различія тутъ нѣтъ. Все, что можно сказать, это то, что чѣмъ менѣе монархъ дѣйствуетъ путемъ закона и чѣмъ менѣе уважаются права гражданъ, тѣмъ болѣе правленіе приближается къ деспотіи.

Въ сущности, если подъ именемъ деспотіи разумѣть злоупотребленіе власти, то она не ограничивается монархическою формой. Въ самыхъ демократическихъ республикахъ можетъ существовать деспотизмъ большинства, или господствующей партіи, и этотъ деспотизмъ гораздо ужаснѣе всякаго монархическаго гнета, ибо онъ чувствуетъ менѣе сдержекъ и не только давитъ сверху, но охватываетъ свои жертвы со всѣхъ сторонъ и во всѣхъ углахъ.

И такъ, мы должны признать три чистыхъ формы и двѣ смѣшанныхъ. Каждая изъ нихъ представляетъ единую верховную власть, либо сосредоточенную въ одномъ лицѣ, либо распредѣленную между различными лицами и органами. Но кромѣ того, верховная власть можетъ распредѣляться между различными частями государства, которыя образуютъ такимъ образомъ отдѣльныя государства, связанныя между собою политическою связью. Таковы сложныя государства. Здѣсь мы также должны различить три главныхъ формы: 1) соединеніе государствъ, когда одно и тоже лице является субъектомъ верховной власти въ разныхъ государствахъ; 2) союзъ государствъ; 3) союзное государство. Различіе этихъ формъ зависитъ отъ того, какого рода единство установляется между членами.

Наконецъ, нельзя не принять во вниманіе и раздѣленіе другаго рода, основанное не на различіи субъектовъ верховной власти, то есть, на формальномъ признакѣ, а на различіи тѣхъ началъ, которыми опредѣляется самая верховная власть. Приведенное выше возраженіе противъ количественнаго дѣленія справедливо въ томъ отно-

шеніи, что различіе субъектовъ верховной власти не исчерпываетъ всего разнообразія явленій. Есть государства, которыя отличаются отъ другихъ существенными признаками, не смотря на внѣшнее тождество субъектовъ верховной власти. Таковы государства: патріархальныя, патримоніальныя, теократическія.

Всѣ эти формы основаны на томъ, что здѣсь къ государственнымъ началамъ примѣшиваются другія. Въ истинномъ государствѣ верховная власть всегда имѣетъ одинакія свойства. Различіе началъ начинается тамъ, гдѣ государство находится подъ вліяніемъ другихъ союзовъ. Отсюда происходятъ новыя формы, отличныя отъ первыхъ, основанныхъ на чисто государственныхъ началахъ. Этихъ формъ можетъ быть столько, сколько есть союзовъ, которые могутъ наложить свою печать на государство. Первый есть союзъ кровный; основанное на немъ устройство самостоятельнаго общества есть *патріархія*. Въ гражданскомъ обществѣ господствуютъ, какъ мы видѣли, начала частнаго права, собственность и договоръ. Преобладаніе того или другаго даетъ двѣ главныя формы гражданскаго союза: *вотчину* и *вольную общину*. Но есть и формы, представляющія сочетанія обѣихъ. Наконецъ, подчиненіе государства религіозному началу образуетъ *теократію*. Всѣ эти формы, въ противоположность первымъ, можно назвать *негосударственными,* хотя онѣ могутъ болѣе или менѣе приближаться къ настоящимъ государствамъ. Болѣе всего этотъ характеръ имѣетъ теократія. Мы начнемъ съ негосударственныхъ формъ и затѣмъ перейдемъ къ государственнымъ.

ГЛАВА II.

Патріархія.

Основной кровный союзъ есть *семейство*. Оно представляетъ первообразъ всякаго общества, а потому и государства. Здѣсь впервые лица связываются въ единый союзъ, составляющій не простое собраніе лицъ, а органическое цѣлое, въ которомъ каждый членъ занимаетъ мѣсто, свойственное ему по природѣ, и имѣетъ соотвѣтствующія тому права и обязанности. Здѣсь рождается первоначальная власть, власть отца семейства, и первоначальное естественное подчиненіе жены и дѣтей. Отецъ судитъ и наказываетъ; онъ же первоначально является домашнимъ первосвященникомъ, или жрецомъ. При полной независимости семьи, власть его не знаетъ границъ; она замѣняетъ всякую другую власть. Однако и здѣсь уже, въ большей или меньшей степени, признается материнское право. Взрослыя дѣти могутъ уйти и образовать свои собственныя семьи.

Вообще, семейство, по существу своему, есть союзъ временный. Съ возмужаніемъ дѣтей и со смертью отца оно распадается. Слѣдовательно, постоянныя потребности общежитія не находятъ здѣсь удовлетворенія. Притомъ, это союзъ слишкомъ тѣсный, самъ себѣ довлѣющій только на весьма невысокой ступени развитія. Независимая жизнь семействъ есть состояніе совершенной дикости. Мы находимъ его у первобытныхъ народовъ, у Австралійцевъ, у Эскимосовъ, у Караибовъ.

Но семейство можетъ восполниться болѣе широкимъ кровнымъ родствомъ. Оно естественно разростается въ *родъ*. Такъ какъ въ первобытныхъ обществахъ кровное родство составляетъ главную связь людей, то члены рода остаются вмѣстѣ, образуя одинъ союзъ и подчиняясь общему родоначальнику — патріарху. Когда патріархъ умираетъ, старшій по немъ родичъ заступаетъ его мѣсто и становится главою рода. Въ отношеніи къ остальнымъ онъ заступаетъ мѣсто отца и имѣетъ всѣ права и обязанности, присвоенныя послѣднему. Однако здѣсь къ естественной связи присоединяется уже искусственная, ибо это не настоящій отецъ, а только заступающій его мѣсто. Притомъ члены рода естественно самостоятельнѣе, нежели жена и дѣти; они сами полноправные мужи, отцы семействъ, надъ которыми они имѣютъ власть. Въ родѣ является уже различіе общественныхъ элементовъ: кромѣ родоначальника, въ которомъ воплощается монархическій элементъ, есть родичи, старшіе и младшіе, представляющіе элементы аристократическій и демократическій. Отцы семействъ могутъ сами принимать участіе въ общемъ управленіи. Поэтому и устройство власти можетъ быть различно. Власть не дается здѣсь самою природою; она является результатомъ искусственной замѣны: мѣсто отца заступаетъ старшій. Но понятіе о родовомъ старшинствѣ измѣняется, не такъ, какъ понятіе о старшинствѣ семейномъ, которое всегда принадлежитъ отцу и затѣмъ братьямъ по порядку рожденія Въ родѣ старшимъ можетъ почитаться либо старшій по лѣтамъ, или по степени, либо старшій въ старшей линіи. Первое начало обыкновенно предшествуетъ, ибо физическое старшинство играетъ важную роль въ первобытныхъ обществахъ; но мало по малу оно уступаетъ мѣсто второму. Вслѣдствіе этого, при размноженіи рода, младшія линіи постоянно остаются внѣ власти, а потому понижаются въ чести. Старшинство переходитъ къ одной линіи, которая возвышается надъ остальными; близостью къ ней опредѣляется степень почета. Но владычествующая линія можетъ пресѣчься, и тогда неизвѣстно, кто остается старшимъ. Могутъ возникнуть споры, въ каковомъ случаѣ рѣшающій голосъ имѣютъ остальные родичи. При такихъ условіяхъ наступаетъ выборъ; члены

рода сами выбираютъ себѣ родоначальника, заступающаго мѣсто отца. А такъ какъ выборъ можетъ принадлежать или однимъ старшимъ или всѣмъ, то устройство рода можетъ принять характеръ аристократическій или демократическій. Первобытные народы представляютъ многочисленные примѣры всѣхъ этихъ формъ.

Еще въ большей степени обозначаются различія составныхъ элементовъ общества, когда родъ разростается въ *племя*. Будучи основано на кровной связи, оно сохраняетъ кровныя дѣленія: на колѣна и роды. Мы находимъ эти дѣленія въ древнихъ государствахъ, которыя удерживали отчасти патріархальный характеръ или строились по этому типу. Въ племени могутъ появляться и сословныя различія: старшіе роды, ближайшіе къ князю, считаются благородными, остальные просто свободными; взятые же въ плѣнъ чужеземцы дѣлаются рабами. Родоначальникъ въ племени становится княземъ. Онъ имѣетъ власть судебную и военную; онъ же и первосвященникъ. Однако, рядомъ съ нимъ выдвигаются уже прославившіеся воины и жрецы. Власть князя, если она не подкрѣпляется личною доблестью или теократическимъ освященіемъ, еще слабѣе, нежели власть родоначальника. Въ племени оказывается бо́льшая потребность постоянныхъ законовъ, нежели въ родѣ, ибо отношенія членовъ болѣе отдаленныя, а потому болѣе юридическія. Законъ получаетъ уже форму народнаго обычая, постояннаго и непреложнаго. Обычай считается выраженіемъ правды, а потому предписаніемъ Божества. Князь связанъ обычаемъ. Онъ связанъ и отношеніями къ родоначальникамъ, или къ старѣйшинамъ, которые сами являются обладателями патріархальной власти. При князѣ обыкновенно существуетъ совѣтъ старѣйшинъ. Здѣсь можетъ существовать и народное собраніе, которое однако играетъ болѣе пассивную роль: оно выслушиваетъ старѣйшинъ и выражаетъ одобреніе.

Обыкновенно князь бываетъ наслѣдственный членъ старшаго рода; но, также какъ въ родѣ, онъ можетъ быть и выборный. Встрѣчается племенное устройство, въ которомъ выборные родоначальники, въ свою очередь, выбираютъ князя. Племя можетъ даже вовсе не имѣть князя. Для общихъ дѣлъ родоначальники сходятся и сговариваются между собою, а въ случаѣ войны они выбираютъ общаго предводителя, и этотъ предводитель можетъ быть не старшій въ племени, а храбрѣйшій. Reges ex nobilitate, duces ex virtute sumunt, говоритъ Тацитъ про Германцевъ. Такимъ образомъ, въ племени является уже власть гражданская, возникающая не изъ представленія о кровномъ старшинствѣ, а изъ общихъ потребностей. Здѣсь начало распаденія племени и образованія дружины.

И такъ, въ племени, въ силу естественныхъ потребностей и отношеній, являются уже въ неразвитой формѣ всѣ зачатки государственнаго строенія: здѣсь есть князь, совѣтъ старѣйшинъ и народное собраніе, представляющіе начала монархическое, аристократическое и демократическое. Но здѣсь нѣтъ еще настоящаго государства. Государство есть союзъ, основанный не на кровномъ родствѣ, а на духовномъ единствѣ. Устройство его зиждется не на физіологическихъ отношеніяхъ людей, а на юридическомъ началѣ, въ силу котораго оно составляетъ нравственное лице, имѣющее свои юридически опредѣленные органы. Глава государства имѣетъ значеніе не въ силу частнаго права, а какъ законный представитель цѣлаго. Наконецъ, въ государствѣ есть единая верховная воля, которой всѣ обязаны безусловнымъ повиновеніемъ, потому что она представляетъ собою высшій порядокъ. Въ кровныхъ же союзахъ подчиненіе тѣмъ слабѣе, чѣмъ они шире и чѣмъ дальше родство. Повиновеніе основано на естественныхъ отношеніяхъ, на привычкѣ, на измѣняющихся потребностяхъ, а не на сознаніи высшаго порядка. Здѣсь повинуются, насколько нужно и насколько привыкли; а потому кровные союзы, весьма крѣпкіе въ первобытной жизни и въ ограниченномъ объемѣ, съ дальнѣйшимъ развитіемъ неудержимо стремятся къ распаденію. Они или переходятъ въ частные союзы вслѣдствіе развитія дружиннаго начала, или же пріобрѣтаютъ новое значеніе въ силу начала теократическаго, которое, привнося сюда понятіе о высшемъ порядкѣ, господствующемъ надъ людьми, изъ племени образуетъ теократическое государство. Признакомъ этого возведенія на высшую ступень служитъ то, что князь становится *царемъ*.

ГЛАВА III.

Вотчина.

Вотчина (Patrimonialherrschaft) есть форма гражданскаго союза, основанная на принадлежности земли князю, какъ собственнику.

Эта форма возникаетъ изъ завоеваній, совершаемыхъ дружинами. Мы видѣли, что въ племени кровная связь естественно слабѣетъ. Вмѣсто того, для военныхъ предпріятій образуется связь другаго рода, основанная на добровольномъ согласіи лицъ. Такова *дружина*, которая соединяется около вождя. Дружина есть первая форма частнаго, или гражданскаго союза, возникающаго по свободной волѣ лицъ, для извѣстнаго, совокупнаго интереса. Каждый изъ членовъ этого товарищества подчиняется вождю для извѣстной цѣли, не иначе какъ по доброй волѣ; самъ же онъ человѣкъ вольный, не подчинен-

ный никому въ мірѣ, не знающій надъ собою высшей власти. Это понятіе о *вольномъ человѣкѣ* лежитъ въ основаніи всего средневѣковаго порядка, какъ въ вотчинѣ, такъ и въ вольной общинѣ. Древній человѣкъ иначе не понималъ себя какъ членомъ извѣстнаго общественнаго организма, подчиненнымъ общественной власти. Средневѣковые люди, напротивъ, сбросили съ себя всякое иго, кромѣ нравственно-религіознаго. Наконецъ, новый человѣкъ, оставаясь свободнымъ въ области частныхъ отношеній, какъ членъ гражданскаго общества, снова призналъ надъ собою высшій порядокъ, который подчиняетъ его государству.

Полная свобода вольныхъ людей не исключаетъ однако различія положенія и чести. Одни могутъ возвышаться надъ другими своими доблестями, количествомъ слугъ, награбленнымъ имуществомъ, даже родовитостью, унаслѣдованною отъ патріархальнаго быта. Въ дружину могутъ входить племенные элементы, вслѣдствіе чего и тутъ сохраняется различіе благородныхъ и просто свободныхъ. Наконецъ, здѣсь могутъ быть и рабы. Какъ замѣчено выше, не сдержанная высшею властью свобода однихъ ведетъ къ порабощенію другихъ.

Такое порабощеніе является послѣдствіемъ самаго существованія дружины. Основанная для военныхъ цѣлей, она становится завоевательною. Это завоеваніе не государственное, ибо здѣсь нѣтъ еще государственныхъ понятій; дружина есть частный общественный союзъ. Государственныя начала могутъ примѣшиваться сюда настолько, насколько они существуютъ у покоренныхъ народовъ и усвоиваются побѣдителями. Вообще же, отношеніе покоренныхъ къ покорителямъ является не въ видѣ общаго государственнаго подданства, а въ видѣ различныхъ степеней частной зависимости. Покоренное народонаселеніе становится тѣмъ болѣе крѣпостнымъ, чѣмъ дружина многочисленнѣе и чѣмъ болѣе она пріобрѣтаетъ осѣдлость. Напротивъ, при малочисленности и подвижности дружины, народъ сохраняетъ значительную степень свободы. Это именно было у насъ въ средніе вѣка. Земля же становится собственностью завоевателей. Вождь, какъ глава дружины, считается верховнымъ собственникомъ всей земли; но рядомъ съ нимъ, дружинники пріобрѣтаютъ частную собственность, которая вступаетъ въ различныя отношенія къ верховной собственности князя.

Съ упроченіемъ быта, эти поземельныя отношенія становятся главнымъ связующимъ началомъ всего общественнаго устройства. Они водворяютъ въ обществѣ законный порядокъ и единство, насколько это возможно безъ высшей государственной власти. Изъ двухъ началъ, на которыхъ строится гражданское общество, собственности и договора, послѣднее имѣетъ характеръ измѣнчивый, зависящій отъ слу-

чайной воли лицъ; собственность же, въ особенности поземельная, служитъ источникомъ самыхъ прочныхъ отношеній. Поэтому, всякій гражданскій порядокъ держится прежде всего отношеніями собственности. Если это вѣрно вообще. то еще болѣе это имѣетъ силу тамъ, гдѣ самый государственный бытъ зиждется на гражданскихъ началахъ.

Въ вотчинѣ власть князя собственника распространяется на все, что находится въ его владѣніяхъ; мѣсто общественной власти заступаетъ здѣсь частная. Эта власть не безграничная; въ отношеніи къ свободнымъ людямъ, поселеннымъ на землѣ, она опредѣляется заключаемыми съ ними договорами; но совокупностью своихъ владѣній князь-вотчинникъ распоряжается, какъ своею частною собственностью. Онъ дѣлитъ свою землю по наслѣдству между сыновьями, и тогда общество распадается: изъ одной вотчины образуются нѣсколько. Въ распоряженіи вотчиною могутъ имѣть мѣсто всѣ формы частнаго договора: вотчина продается, покупается, отдается въ залогъ, въ приданое. Впрочемъ и здѣсь могутъ установиться формы, болѣе или менѣе близко подходящія къ государственнымъ. Въ частной собственности существуютъ маіораты и фидеикомиссы, въ которыхъ имѣніе остается нераздѣльнымъ цѣлымъ, переходящимъ изъ рода въ родъ; тоже самое можетъ имѣть мѣсто и въ княжеской вотчинѣ. Именно, на Западѣ понятіе о нераздѣльности лена повело къ тому, что вотчина большею частью въ полномъ составѣ переходила къ старшему въ родѣ. Младшіе сыновья получали свои удѣлы (apanagium) лишь въ качествѣ вассаловъ старшаго. Въ Россіи, напротивъ, удѣльные князья становились совершенно самостоятельными владѣльцами. Они связывались только родственными и договорными отношеніями къ великому князю, который оставался номинальнымъ главою рода, не имѣя никакой власти надъ членами *).

Каковы же были отношенія княжеской собственности къ частной? Мы видѣли, что и дружинники сдѣлались частными собственниками въ вотчинѣ князя. Это былъ вотчина въ вотчинѣ, по русскому выраженію, или алодъ въ алодѣ по западному. Разумѣется, князь не могъ распоряжаться лежащими въ его владѣніяхъ частными вотчинами, какъ своею; частная собственность подчинялась только верховнымъ княжескимъ правамъ, опредѣляемымъ обычаемъ или договорами. Но очевидно, что существованіе рядомъ этихъ двухъ правъ собственности было юридическою несообразностью. Тамъ, гдѣ, какъ

*) См. въ моихъ *Опытахъ по исторіи русскаго права* статью о *Духовныхъ и договорныхъ грамотахъ великихъ и удѣльныхъ князей*.

у насъ, мало былъ развитъ юридическій смыслъ, это такъ и осталось; разграниченіе дѣлалось практически, по обычаю или по грамотамъ. Но на Западѣ, гдѣ юридическое развитіе было выше и гдѣ ранняя осѣдлость дружины придавала большее значеніе поземельной собственности, явилась потребность установить систему поземельныхъ отношеній, исходящую изъ единаго начала. Князь остался единымъ верховнымъ *собственникомъ* земли; остальные же вотчинники сдѣлались *владѣльцами*, которые свою землю получали въ *ленъ*, то есть, въ потомственное пользованіе на извѣстныхъ условіяхъ, со всѣми державными правами, связанными съ владѣніемъ землею. Непосредственные ленники короны, въ свою очередь, передавали земли своимъ вассаламъ на тѣхъ же основаніяхъ. Такъ установилась іерархія ленныхъ владѣльцевъ, въ которой публичныя права и обязанности передавались совокупно съ поземельнымъ владѣніемъ. Но такъ какъ, при такой системѣ, подчиненное владѣніе обнимало весьма обширныя, наслѣдственно переходящія права, то и ему юристы присвоили названіе собственности, различая dominium directum и dominium utile.

Такой же порядокъ подчиненія установился и въ отношеніи къ землямъ, находившимся во владѣніи лицъ, болѣе или менѣе крѣпостныхъ, или вообще простыхъ землевладѣльцевъ, съ тою разницею, что здѣсь подчиненное владѣніе не связывалось ни съ какими публичными правами и обязанностями, а ограничивалось чисто экономическою областью. И въ этомъ отношеніи неопредѣленность правъ, господствовавшая въ древней Руси, повела къ своеобразнымъ явленіямъ. Земли, не находившіяся въ частной собственности, а принадлежавшія свободнымъ, такъ называемыхъ чернымъ крестьянамъ, считались только ихъ *владѣніемъ*, а *землею великаго князя*, не какъ государя, ибо государственная власть одинаково распространяется на всѣхъ, а именно какъ собственника, въ отличіе отъ правъ его на частныя вотчины. Поэтому впослѣдствіи, не смотря на то, что эти земли крестьянами искони продавались, покупались, отдавались въ наслѣдство дѣтямъ, онѣ были причислены къ разряду казенныхъ. Казна считала себя вправѣ распоряжаться ими по своему изволенію и окончательно отобрала ихъ у потомственныхъ владѣльцевъ, которые сдѣлались казенными крестьянами, поселенными на государственной землѣ и надѣляемыми по душамъ или по тягламъ. Древнее право личнаго потомственнаго владѣнія исчезло передъ казённой собственностью.

Такимъ образомъ, слѣды средневѣковаго строя долго еще сохраняются даже при водвореніи государственнаго порядка. На основаніи этихъ средневѣковыхъ воззрѣній, Людовикъ XIV считалъ себя собственникомъ всей земли, съ правомъ распоряжаться ею по своему про-

изволу. Англійскій король доселѣ признается верховнымъ собственикомъ земли, lord paramount; но это остается номинальнымъ титуломъ, безъ всякаго юридическаго значенія.

Отношенія князя къ живущимъ въ его вотчинѣ людямъ также весьма разнообразны. Они могутъ быть либо владѣльческія, либо договорныя, смотря по тому, прилагаются ли они къ крѣпостнымъ или къ свободнымъ лицамъ. Несвобода установляется или вслѣдствіе покоренія, или добровольнымъ вступленіемъ въ крѣпостное состояніе или, наконецъ, даже просто жительствомъ на чужой землѣ, по правилу: воздухъ дѣлаетъ крѣпостнымъ (Luft macht eigen). Степени несвободы, равно какъ и положеніе несвободныхъ лицъ, могутъ также быть весьма различны. На Западѣ, какъ уже замѣчено выше, при многочисленности и осѣдлости дружинъ, еще въ средніе вѣка установилось большее или меньшее укрѣпленіе всего низшаго народонаселенія. Дальнѣйшее движеніе исторіи состояло въ постепенномъ его освобожденіи. У насъ, напротивъ, при малочисленности и неосѣдлости дружины, рядомъ съ классомъ рабовъ осталось свободное земледѣльческое населеніе, переходившее съ мѣста на мѣсто, какъ вольные люди. Общее укрѣпленіе послѣдовало уже со стороны развивающагося государства, которое требовало всеобщей обязательной службы и прочныхъ отношеній. Только въ наши дни окрѣпшее государство въ состояніи было снова водворить начало гражданской свободы. Этимъ Россія вступила въ ряды новыхъ государствъ.

Что касается до свободныхъ слугъ, то, какъ сказано, они не знали надъ собою прирожденной власти, а добровольно подчинялись тому или другому князю. Слѣдовательно, отношенія были здѣсь не подданническія, а договорныя. Но эти отношенія могли быть болѣе или менѣе постоянныя, и здѣсь опять оказывается различіе между Западомъ и Россіею. У насъ дружинники долго оставались кочевыми. Они не связывали себя постоянными договорами, а сохраняли за собою право отъѣзжать отъ князя и поступать на службу къ другому. Это означалось выраженіемъ: „а боярамъ и слугамъ вольнымъ воля“. На Западѣ, напротивъ, при осѣдлости дружины, княжеская служба связывалась съ владѣніемъ землею. Ленники старались сохранить за собою владѣніе потомственно. Изъ этого образовались наслѣдственныя служебныя отношенія; отсюда и болѣе рѣзкое раздѣленіе сословій. Вступая по праву наслѣдства въ обладаніе леномъ, владѣлецъ вмѣстѣ съ тѣмъ вступалъ на службу къ господину; онъ приносилъ ему феодальную присягу. При этомъ всякій разъ возобновлялся служебный договоръ, опредѣлявшій взаимныя права и обязанности, весьма ограниченныя и далеко не подданническія. Для всякихъ новыхъ постановленій, для

службъ и матеріальной помощи, превышавшихъ установленныя обычаемъ или договоромъ, требовалось согласіе ленниковъ. Отсюда начало представительныхъ собраній. При такихъ условіяхъ, могущественные ленные владѣльцы легко могли дѣлаться самостоятельными государями. При ослабленіи центральной власти, какъ случилось въ Германіи, это становилось даже общимъ явленіемъ. Могли быть и смѣшанныя отношенія. Англійскій король, самостоятельный у себя, былъ вассаломъ Франціи относительно находившихся въ его владѣніи французскихъ провинцій.

Такимъ образомъ, княжеская служба опредѣлялась не публичнымъ правомъ, а договорнымъ началомъ. Самыя же должности разсматривались какъ собственность. При потомственныхъ отношеніяхъ, и судъ и управленіе большею частью связывались съ владѣніемъ землею и становились вотчиннымъ правомъ; но иногда должность отдѣлялась отъ землевладѣнія и оставалась потомственнымъ достояніемъ лица, которое держало ее, также какъ и землю, на ленномъ правѣ. У насъ, при временныхъ отношеніяхъ князей и слугъ, судъ отдавался въ *кормленіе*, какъ источникъ частныхъ доходовъ для временнаго владѣльца. Иногда наконецъ, должность отдавалась на откупъ или продавалась. Во всѣхъ этихъ формахъ основаніе одно: воззрѣніе на общественную должность, какъ на частную собственность. Это воззрѣніе проникаетъ все вотчинное устройство. Въ вотчинѣ, какъ и во всякомъ обществѣ, необходимо существуютъ судъ и власть; безъ этого общество не мыслимо. Но судъ и власть являются здѣсь не общественными учрежденіями, проникнутыми общественнымъ началолъ, а облекаются въ формы частнаго права.

Кромѣ дружинниковъ, въ составъ вотчины входятъ и другіе элементы: промышленныя общины, которыя образуютъ подчиненныя князю корпораціи, и землевладѣльческое духовенство. Всѣ они держатъ свои земли подъ княземъ на ленномъ правѣ, или какъ подчиненную собственность. Съ дальнѣйшимъ развитіемъ общественныхъ отношеній, изъ этихъ трехъ элементовъ образуются сословія съ присвоенными имъ правами и обязанностями, которыя опредѣляются спеціальными договорами и грамотами. Князь-вотчинникъ служитъ для нихъ общимъ центромъ; въ случаѣ нужды онъ съ ними совѣщается и вступаетъ съ ними въ переговоры на счетъ ожидаемой отъ нихъ помощи. Такъ образуется сословное представительство. Въ этой формѣ вотчина получаетъ характеръ всесословный. Соединяя въ себѣ всѣ общественные элементы въ общемъ устройствѣ, она представляетъ переходъ къ государственному порядку.

Такимъ образомъ, можно различать *вотчину дружинную*, основан-

ную на отношеніяхъ князя къ дружинѣ, *вотчину поземельную*, видоизмѣненіями которой являются *вотчина феодальная*, основанная на ленныхъ отношеніяхъ, и *вотчина удѣльная*, гдѣ преобладаетъ княжеская собственность, дѣлящаяся по наслѣдству, какъ частное владѣніе, наконецъ *вотчину сословную*, гдѣ вокругъ князя собираются сословія, каждое съ своими частными привилегіями и вольностями. Эти формы представляютъ самое историческое развитіе вотчины и переходъ ея въ государство.

Водвореніе государственныхъ началъ происходитъ постепенно. Князь-вотчинникъ естественно старается увеличить свои владѣнія. Для сохраненія силы установляется право первородства; вотчина перестаетъ дробиться между наслѣдниками. Къ этому присоединяется теократическое понятіе о божественномъ происхожденіи власти, вслѣдствіе котораго князья начинаютъ смотрѣть на себя, какъ на представителей высшаго порядка. Наконецъ, самыя практическія потребности общества ведутъ къ установленію единой верховной власти. Вотчина такимъ образомъ преобразуется въ государство. Однако слѣды прежняго вотчиннаго устройства долго еще сохраняются и перемѣшиваются съ понятіями чисто государственными. Рѣзкой границы здѣсь, какъ и вообще въ переходныхъ формахъ, установить нельзя; но противоположныя начала частнаго и публичнаго права проявляются съ полною ясностью и даютъ возможность юридической оцѣнки явленій.

ГЛАВА IV.

Вольная община.

Вольная община основана на тѣхъ же началахъ частнаго права, какъ и вотчина. Но здѣсь вотчинникомъ является не одно лице, князь или господинъ, а союзъ свободныхъ людей, живущихъ вмѣстѣ и состоящихъ другъ съ другомъ въ договорныхъ отношеніяхъ.

Вольная община образуется, когда, при господствѣ частнаго права, вольные люди, живущіе въ общинѣ, въ состояніи отстоять свою независимость противъ натиска дружинниковъ и вотчинниковъ. Въ союзахъ гражданскихъ, при благопріятныхъ условіяхъ, рядомъ съ вотчинниками, естественнымъ ходомъ вещей, возникаютъ вольныя общины, тогда какъ съ развитіемъ государства тѣ и другіе подчиняются высшему порядку. Возможность сопротивленія для соединенныхъ лицъ обусловливается городскими стѣнами; а потому вольныя общины большею частью суть городовыя. Вслѣдствіе этого, на Западѣ, гдѣ городовая жизнь была несравнено болѣе развита, мы видимъ гораздо большее количество вольныхъ общинъ, нежели у насъ.

Независимость вольной общины впрочемъ не безусловная. Съ идеею государства связано понятіе о самостоятельности, ибо здѣсь существуетъ верховная власть. Всякое подчиненіе является уклоненіемъ отъ государственныхъ началъ, умаленіемъ государственнаго значенія союза. Напротивъ, въ природѣ вольной общины вовсе не заключается понятіе о верховной власти. Это частный союзъ, который становится самостоятельнымъ единственно вслѣдствіе отсутствія въ обществѣ государственныхъ началъ. Истинная сущность такого союза состоитъ, напротивъ, въ подчиненіи его высшему порядку. Поэтому и самостоятельность вольной общины можетъ быть бо́льшая или меньшая; это зависитъ отъ частныхъ обстоятельствъ и отношеній ея къ сосѣднимъ владѣльцамъ. Вслѣдствіе этого и формы подчиненія могутъ быть самыя разнообразныя. Въ средніе вѣка, вся Европа была усѣяна вольными общинами, съ большею или меньшею автономіею. Но рѣдко онѣ становились вполнѣ державными союзами; большею частью онѣ находились въ вассальныхъ отношеніяхъ къ князьямъ и господамъ. Онѣ несли опредѣленныя обязанности, служебныя или податныя, и подвергались большему или меньшему вліянію господина на внутреннее свое управленіе. Это отношенія подобныя тѣмъ, которыя господствовали между князьями и другими владѣльцами, отношенія не международныя и не государственныя, а основанныя на частныхъ договорахъ и грамотахъ.

Вольная община является такимъ образомъ не государствомъ, а нравственнымъ лицемъ съ гражданскимъ характеромъ, то есть, корпораціею. Въ этомъ качествѣ она можетъ быть субъектомъ правъ, обязанностей и наконецъ власти. Община можетъ имѣть свои земли, которыми она владѣетъ, также какъ князь своею вотчиною. Поэтому нѣмецкіе юристы причисляютъ вольныя общины къ патримоніальнымъ союзамъ. Эти земли могутъ, въ свою очередь, быть заселены свободными людьми, изъ которыхъ могутъ образоваться подчиненныя корпораціи. Таковы пригороды, обладающіе также большею или меньшею автономіей. Съ другой стороны, самый городъ считается мѣстомъ свободы. Отсюда часто повторяющееся въ средніе вѣка правило, что всѣ поселяющіеся въ городѣ черезъ то самое становятся свободными. Какъ воздухъ дѣлалъ человѣка крѣпостнымъ, такъ онъ дѣлалъ его и свободнымъ.

Образуя единую корпорацію, вольная община распадается внутри себя на болѣе мелкія корпораціи, ибо вся она основана на корпоративномъ началѣ, то есть, на товарищескихъ отношеніяхъ, изъ которыхъ слагается нравственное лице. Это—корпорація, составленная изъ корпорацій. Эти мелкіе союзы могутъ имѣть различный характеръ,

смотря по тому интересу, который служитъ для нихъ средоточіемъ. Главные изъ нихъ суть союзы мѣстные и сословные. Такъ, въ первомъ отношеніи, Новгородъ раздѣлялся на концы, а концы на улицы. Каждый изъ этихъ союзовъ составлялъ нѣчто цѣльное, замкнутое; они имѣли свои земли, свои собранія, свое управленіе. Съ своей стороны, сословные союзы суть ремесленные цехи, купеческія гильдіи или товарищества, наконецъ корпораціи знатныхъ родовъ. Въ Новгородѣ, при переговорахъ, посылались отдѣльные представители отъ бояръ, отъ житьихъ людей и отъ черныхъ. Въ нѣкоторыхъ итальянскихъ городахъ встрѣчаются корпоративные союзы, составленные изъ отдѣльныхъ партій. Знатные роды образуютъ иногда частныя товарищества изъ своихъ кліентовъ, и приверженцевъ. На Западѣ, знатныя лица имѣли даже свои укрѣпленные замки внутри города. Впрочемъ, корпоративное устройство всѣхъ этихъ мелкихъ союзовъ можетъ имѣть большую или меньшую юридическую опредѣленность, смотря по силѣ организующаго начала. У насъ, при слабости юридическаго смысла, оно было менѣе развито, нежели на Западѣ.

Въ сословныхъ раздѣленіяхъ выражается главнымъ образомъ противоположность началъ аристократическаго и демократическаго, составляющихъ основные элементы всякаго общества. Демократія представляется ремесленными цехами, или такъ называемыми черными людьми, аристократія корпораціями знатныхъ родовъ, какъ военныхъ, такъ и купеческихъ, ибо городъ, какъ центръ промышленности и торговли, естественно даетъ преобладающее значеніе богатству. Мѣстные союзы представляютъ соединеніе тѣхъ и другихъ, хотя и самое разселеніе можетъ происходить по группамъ. Ко всему этому могутъ присоединяться наконецъ представители монархическаго начала, князь, или господинъ, и его слуги.

Изъ этихъ элементовъ образуется городское устройство, которое можетъ быть весьма разнообразное и обладать большею или меньшею прочностью, смотря по силѣ организующаго начала. При сколько нибудь правильномъ устройствѣ существуютъ непремѣнно народное собраніе и правительственный совѣтъ. Но въ русскихъ вольныхъ городахъ были только вѣча, и притомъ безъ всякой опредѣленной организаціи. Всякій могъ его сзывать; правилъ для состава и для рѣшенія дѣлъ не было. Вѣчемъ назывался всякій сбродъ; нерѣдко составлялось нѣсколько вѣчей, которыя дрались между собой. Вѣчевой бытъ обличаетъ дѣтство общественной жизни; это — господство неустроенной толпы, не знающей надъ собою высшей власти. Онъ составляетъ характерное выраженіе средневѣковой вольной общины. На Западѣ, рядомъ съ болѣе или менѣе неустроенными народными

собраніями, мы почти вездѣ находимъ и правительственные совѣты, иногда даже нѣсколько, вслѣдствіе разнообразнаго сочетанія отдѣльныхъ союзовъ. Совѣтъ преимущественно представляетъ аристократическое начало, народное собраніе—демократическое. При владычествѣ аристократіи, вся городская власть сосредоточивается въ совѣтѣ, а народное собраніе теряетъ всякое значеніе. Такъ было, напримѣръ, въ Сіенѣ, въ Генуѣ, въ Венеціи. Напротивъ, при господствѣ демократіи, самый совѣтъ выбирается народомъ. Такъ было, напримѣръ, въ Падуѣ. Наконецъ, сочетаніе обоихъ началъ ведетъ къ различнымъ, нерѣдко весьма искусственнымъ учрежденіямъ.

Отличительною чертой средневѣковаго порядка, какъ въ демократіи, такъ и въ аристократіи, является требованіе единогласія при рѣшеніяхъ. Оно основано на томъ, что вольный человѣкъ не можетъ быть принуждаемъ къ согласію; онъ подчиняется лишь по своей доброй волѣ. Отсюда распри и драки, знаменующія внутренній бытъ вольныхъ общинъ. Но чѣмъ крѣпче становится юридическая связь, чѣмъ болѣе возвышается сознаніе порядка, тѣмъ болѣе признается сила за рѣшеніями большинства, ибо, при равенствѣ лицъ, не знающихъ надъ собою высшей власти, оно одно даетъ возможность законнаго исхода. Остатокъ средневѣковыхъ воззрѣній сохранился доселѣ въ Англіи въ требованіи единогласія въ судѣ присяжныхъ.

Кромѣ собраній и совѣтовъ, постановляющихъ рѣшенія, необходимы исполнители. И здѣсь можетъ быть разнообразное устройство. Сосредоточеніе всей исполнительной власти въ одномъ лицѣ противорѣчитъ существу свободнаго союза; оно можетъ быть только орудіемъ борьбы и почти неизбѣжно ведетъ къ тиранніи. Примѣры представляютъ итальянскіе города, гдѣ народъ, враждуя противъ аристократіи, ввѣрялъ власть своему вождю, подъ именемъ capitano del popolo или abate. Обыкновенный результатъ былъ водвореніе тиранніи. Въ нормальномъ порядкѣ, исполнительная власть вручается нѣсколькимъ лицамъ вмѣстѣ, напримѣръ консуламъ или исполнительному совѣту, во главѣ котораго стоитъ одно лице, пожизненное, какъ въ Генуѣ и Венеціи, или на время избираемое, иногда назначаемое княземъ, или, наконецъ, призываемое извнѣ. Призваніе постороннихъ составляетъ характеристическую черту вольной общины, обличающую недостатокъ внутренняго устроенія. При отсутствіи верховной власти, требующей повиновенія, общинѣ нуженъ посредникъ, не принадлежащій къ внутреннимъ партіямъ. Для этого она обращается къ постороннимъ. Итальянскіе средневѣковые города постоянно призывали своего подеста изъ чужихъ городовъ. У насъ призваніе князей на самой зарѣ исторической жизни было раннимъ заявленіемъ неспособности къ самоуправ-

ленію. И позднѣе Новгородъ постоянно получалъ или призывалъ князя изъ русскаго княжескаго рода и заключалъ съ нимъ договоръ на счетъ управленія. Власть князя не была безграничная; рядомъ съ нимъ стоялъ выборный посадникъ, безъ котораго князь ничего не могъ дѣлать. Такое сопоставленіе двухъ разнородныхъ властей, при новгородскомъ неустройствѣ, при совершенно неопредѣленныхъ отношеніяхъ князя къ вѣчу, порождало постоянное двоевластіе. Отсюда внутренняя борьба, наполняющая исторію Новгорода; отсюда смѣна князей, то призываемыхъ, то изгоняемыхъ, смотря по случайному перевѣсу той или другой партіи.

Во всемъ устройствѣ вольной общины выражается одна существенная черта: отсутствіе настоящей верховной власти. Есть согласіе или несогласіе вольныхъ людей, есть отношенія товарищескія и договорныя, есть частная зависимость и частная корпоративная связь, но нѣтъ системы учрежденій, въ которыхъ бы вырабатывалась единая непреложная воля. При полномъ господствѣ начала свободы, меньшинство не обязано подчиняться большинству. Послѣднее беретъ верхъ, если оно значительно сильнѣе; но если меньшинство въ состояніи себя отстоять, оно прибѣгаетъ къ оружію, и тогда вопросъ рѣшается силою. Однако, чѣмъ крѣпче и прочнѣе устройство вольной общины, тѣмъ ближе оно можетъ подходить къ государственнымъ формамъ. Тутъ, какъ во всякихъ переходахъ, точной границы положить нельзя. Всего болѣе оно приближается къ тѣмъ формамъ государства, въ которыхъ средоточіемъ служитъ община. Таковы были греческія и римская республики. Но въ послѣднихъ городъ не былъ простымъ вотчинникомъ; онъ являлся центромъ земли и поселенныхъ на ней мѣстныхъ союзовъ. Это не товарищество вольныхъ людей, соединенныхъ общими интересами; здѣсь живетъ маленькое племя или собраніе нѣсколькихъ мелкихъ племенъ, составляющихъ самобытное органическое цѣлое. Державное положеніе вытекаетъ изъ самаго существа этого союза; здѣсь внѣшняя зависимость является не болѣе какъ случайнымъ результатомъ внѣшняго насилія, противорѣчащимъ внутренней идеѣ. Здѣсь есть настоящая верховная власть; есть правильная организація; замѣчается историческое развитіе учрежденій. Въ древнихъ государствахъ мы видимъ тѣже элементы, аристократическій и демократическій, какъ и въ вольной общинѣ, туже борьбу партій, часто соединенную съ насиліемъ; но насиліе считается здѣсь неправдою, нарушеніемъ высшаго закона. Оно не составляетъ постоянной жизни общества, ежедневное явленіе, которое входитъ въ обычный порядокъ вещей. Однимъ словомъ, здѣсь господствуетъ государственный порядокъ, владычествующій надъ лицами, а не свободная воля лицъ

не знающая надъ собою высшаго закона, и подчиняющаяся только договорному началу или внѣшней силѣ.

Это неустройство вольныхъ общинъ и было причиною повсемѣстнаго ихъ паденія. Онѣ рушились, уступая мѣсто высшимъ формамъ. Исторія произнесла надъ ними свой приговоръ. Не изъ нихъ образовались новыя государства, а изъ вотчинъ, которыя были несравненно крѣпче, потому что владычествующая воля была одна. Это знаменательный историческій фактъ. Наибольшую крѣпость имѣли общины аристократическія, гдѣ власть сосредоточивалась въ меньшемъ количествѣ рукъ. Въ нихъ господствующимъ началомъ была не свобода, а подчиненіе закону. Съ развитіемъ въ Европѣ государственныхъ формъ, аристократическія вольныя общины образовали настоящія государства, которыя сохранились отчасти среди окружающей ихъ новой жизни. Таковы были Венеція, Генуя, швейцарскіе аристократическіе кантоны, нѣкоторые нѣмецкіе города. Первые двѣ республики пали; Швейцарія устроилась на совершенно новыхъ началахъ; въ Германіи же всего долѣе сохранились нѣсколько вольныхъ городовъ, какъ обломки отжившей старины.

При всемъ томъ, явленіе вольныхъ общинъ не прошло въ европейской жизни даромъ. Изъ нихъ въ значительной степени развилась конституціонная свобода. Подчинившись государству, онѣ внесли въ него тѣ начала самоуправленія, которыми онѣ руководствовались въ своемъ внутреннемъ бытѣ; но эти начала были приспособлены къ требованіямъ государственной жизни. Въ движеніяхъ средневѣковыхъ вольныхъ общинъ историки основательно видятъ зачатки новаго представительства.

ГЛАВА V.

Теократія.

Теократія есть общественное устройство, въ которомъ религія владычествуетъ въ гражданской области. Здѣсь является сознаніе высшаго порядка, которому должны подчиняться люди; но этотъ порядокъ основанъ не на единствѣ общественнаго тѣла, а на религіозномъ ученіи обязательномъ, какъ для правителей, такъ и для подданныхъ.

Теократія составляетъ одну изъ самыхъ прочныхъ государственныхъ формъ, ибо здѣсь свобода человѣка не становится въ противорѣчіе съ учрежденіями. Человѣкъ подчиняется весь, и внѣшній и внутренній. Но зато это самая неподвижная изъ всѣхъ политическихъ формъ, ибо свобода есть начало движенія. По существу своему, эта форма принадлежитъ религіямъ древняго міра, которыя обни-

маютъ человѣка всецѣло, не ограничиваясь одними верховными нравственными началами, но опредѣляя и всю внѣшнюю жизнь людей. Напротивъ, теократія противорѣчитъ существу христіанства, которое касается только внутренняго человѣка, предоставляя внѣшнюю область свѣтскимъ властямъ и отношеніямъ. Христіанство имѣетъ въ виду цѣль небесную, а не земную; оно дѣйствуетъ убѣжденіемъ, а не принужденіемъ. Истинная область его есть церковь, а не государство. Поэтому, въ христіанскомъ мірѣ теократическое начало всегда было неполное или водворялось въ силу особенныхъ условій.

Разсмотримъ сперва теократіи древнія, къ которымъ принадлежитъ также исламъ, который, хотя и позднѣйшаго происхожденія, но является лишь повтореніемъ старыхъ теократическихъ типовъ. Въ историческомъ процессѣ, явленіе ислама было шагомъ не впередъ, а назадъ на пути развитія.

По самому существу теократіи, общественная власть носитъ въ ней религіозный характеръ; она получаетъ освященіе свыше. Поэтому она независима отъ воли народной. Какъ представительница верховнаго единаго Божества, она обыкновенно сосредоточивается въ одномъ лицѣ. За рѣдкими исключеніями, теократическая власть является въ монархической формѣ. Обыкновенно въ монархѣ соединяется вся полнота власти. Но онъ ограничивается закономъ, котораго нарушать не можетъ. Религіозное значеніе общественнаго закона, стѣсняя со всѣхъ сторонъ свободу человѣка, составляетъ вмѣстѣ съ тѣмъ самую сильную преграду абсолютной власти князей. Хранителями этого закона являются духовныя лица, первосвященники и жрецы, а потому весьма важно отношеніе ихъ къ княжеской власти. Рѣже бываютъ ограниченія со стороны другихъ, свѣтскихъ элементовъ общества; однако это встрѣчается, ибо теократія, обнимая собою всю жизнь людей, даетъ религіозное освященіе не одной власти, но и всему общественному строю, вслѣдствіе чего и другіе элементы получаютъ свои ненарушимыя права. Отсюда чрезвычайное разнообразіе формъ теократіи. Такъ какъ здѣсь власть подчиняется закону, то разнообразіе состоитъ не въ одномъ различіи лицъ, облеченныхъ верховною властью, но и въ цѣломъ строеніи общества, въ тѣхъ началахъ, которыми оно проникнуто. Теократія не создаетъ новыхъ общественныхъ формъ, но она даетъ существующимъ гражданскимъ формамъ религіозное освященіе, дѣлая изъ нихъ непреложный законъ и давая имъ черезъ это значеніе государственное.

Теократія возникаетъ при выходѣ общества изъ патріархальнаго быта, когда первоначальный патріархальный союзъ разлагается или

видоизмѣняется началами гражданскими и религіозными. Но всѣ эти элементы не получаютъ еще здѣсь самостоятельности. Только въ средніе вѣка союзы гражданскій и церковный становятся въ рѣзкое противоположеніе. Въ древнихъ же теократіяхъ, принадлежащихъ къ той эпохѣ историческаго развитія, когда различныя общественныя формы, едва выходя изъ первобытнаго единства, находятся еще въ состояніи слитности, перемѣшиваются начала патріархальное, гражданское и религіозное. Разнообразныя ихъ сочетанія даютъ общественному строенію различный характеръ, вслѣдствіе чего самая власть получаетъ различное значеніе. Разсматривая формы теократіи, какія являются въ исторіи, мы находимъ въ нихъ знакомые уже намъ общественные типы.

Первую форму теократическаго правленія составляетъ *теократія патріархальная*. Она образуется, когда, при сохраненіи патріархальнаго строя, надъ нимъ возвышается религіозный законъ, дающій высшее освященіе власти. Религіозный законъ можетъ составлять связь племени даже при отсутствіи совокупной власти. Такое устройство мы находимъ у древнихъ Евреевъ до учрежденія царства. Племя раздѣлялось на колѣна и роды, которые имѣли своихъ патріархальныхъ начальниковъ, но общаго начальника племени не было. На служеніе Богу посвящено было одно изъ колѣнъ, Левиты, которые не имѣли самостоятельнаго гражданскаго устройства, но жили разсѣянные среди другихъ. Первосвященникъ всегда былъ изъ рода Аарона. Въ случаѣ же внѣшней опасности выдвигались вдохновенные Богомъ судьи, которые вели племя на войну. Иногда это пророческое руководство присвоивалось и женщинамъ. Однако внѣшнія опасности привели наконецъ къ потребности постояннаго правительства. Подъ охраною того же закона возникло теократическое царство. Племенное устройство осталось, но помазанный Богомъ царь сдѣлался властителемъ народа. Рядомъ съ нимъ стоялъ первосвященникъ, какъ блюститель религіознаго закона, и появлялись пророки, обличители неправды.

Подобныя племенныя теократіи, съ царемъ во главѣ, мы находимъ у многихъ первобытныхъ народовъ. Доселѣ онѣ существуютъ въ Африкѣ, въ Полинезіи, на островахъ Сандвичевыхъ, Фиджи, Тонга, Самоа. За царемъ признается божественное происхожденіе; иногда онъ считается воплощеніемъ самого Божества. Чѣмъ выше религіозное его значеніе, тѣмъ неограниченнѣе его власть. Иногда онъ признается собственникомъ всей земли и неограниченнымъ властителемъ своихъ подданныхъ. Однако рядомъ съ нимъ стоятъ и другіе элементы, которые могутъ вести къ ограниченію власти. Таковы, прежде всего, жрецы; таковы же подчиненные князья, начальники

родовъ и колѣнъ. Раздѣляя религіозное значеніе власти, они получаютъ бо́льшую или меньшую самостоятельность и въ большей или меньшей степени участвуютъ въ общихъ рѣшеніяхъ. Здѣсь монархія ограничивается аристократіею; но вмѣшательство послѣдней ведетъ къ ослабленію теократическаго начала.

Именно этотъ процессъ разложенія мы находимъ въ героическихъ теократіяхъ, съ которыхъ начинается исторія древней Греціи и Рима. И тутъ во главѣ стоитъ князь, героическаго происхожденія, получившій власть отъ Бога. Первоначально онъ представляется или собирателемъ племени, какъ Тезей въ Аѳинахъ, или строителемъ города, какъ Ромулъ. Нерѣдко это пришлый родъ, своими подвигами пріобрѣтшій царственное значеніе. Таковы были Пелопиды въ Аргосѣ и Микенахъ. Если въ городѣ соединяется нѣсколько мелкихъ племенъ, то теократія получаетъ характеръ *городовой* или *общинный*. Но устройство остается племенное; общество раздѣляется на колѣна и роды. Поэтому, рядомъ съ княземъ является совѣтъ старшинъ, герусія или сенатъ, а обыкновенно и народное собраніе. Отсюда неизбѣжное соперничество между княземъ и аристократіею. А такъ какъ князь держится преимущественно своимъ личнымъ значеніемъ, аристократія же составляетъ постоянный, сплоченный союзъ, то послѣдняя рано или поздно побѣждаетъ. Отсюда общее явленіе въ классическихъ государствахъ: изгнаніе царей и наступающее затѣмъ владычество аристократіи. Теократическое устройство смѣняется чисто свѣтскимъ развитіемъ государства.

Несравненно бо́льшую прочность имѣютъ великія теократіи Востока, опирающіяся не на патріархальныя, а на гражданскія начала, связанныя съ религіозными. Первое мѣсто занимаетъ *теократія военная*, или *деспотическая*, основаніемъ которой служитъ завоевательная дружина. Здѣсь вся власть сосредоточивается въ царѣ, который имѣетъ характеръ преимущественно военный; но онъ получаетъ и религіозное освященіе: онъ считается представителемъ Божества на землѣ. Вслѣдствіе этого, власть его надъ подданными чисто деспотическая; они становятся его рабами. Однако и тутъ онъ ограничивается религіознымъ закономъ, хранителями и толкователями котораго являются жрецы, или духовенство. Но въ военной теократіи они играютъ второстепенную роль; власть ихъ не распространяется на владыку. Таковы были въ Персіи маги; таковы въ мусульманскихъ государствахъ улемы. Другое, болѣе существенное ограниченіе представляетъ та дружина, на которую опирается деспотъ. Иногда она становится распорядительницею судебъ государства. Таковы были наемныя войска калифовъ, мамелюки въ Египтѣ, янычары въ Тур-

ціи. Въ калифатѣ произошло даже полное раздвоеніе власти. За калифами, какъ наслѣдниками пророка, сохранилось одно религіозное значеніе; военная же, а съ нею и политическая власть перешла къ военачальнику.

Примѣры деспотическихъ теократій представляютъ намъ древнія и новыя государства Западной Азіи: Ассирія, Вавилонъ, Персія, мусульманскія державы. Это государства основанныя на завоеваніяхъ. Дѣятелями являются здѣсь преимущественно кочевыя племена, которыя отъ избытка силъ, гонимыя неудержимымъ влеченіемъ, иногда подъ вліяніемъ могучаго вождя или побуждаемыя религіознымъ фанатизмомъ, накидываются на сосѣднія страны и покоряютъ своему владычеству громадныя пространства. Но эти завоеванія сохраняютъ чисто внѣшній характеръ. Завоеватели не обладаютъ гражданственностью, которая одна въ состояніи связать въ одно прочное цѣлое покорителей съ покоренными. Обыкновенно они не приносятъ завоеваннымъ племенамъ и высшихъ религіозныхъ началъ. Связь основана здѣсь единственно на внѣшнемъ подчиненіи. Тамъ, гдѣ встрѣчается сопротивленіе, происходитъ иногда выселеніе или истребленіе цѣлыхъ племенъ. Но при внѣшнемъ характерѣ власти, побѣжденнымъ можетъ быть предоставлена значительная доля самоуправленія. Они сохраняютъ свою религію, нравы, общественное устройство, давая побѣдителямъ только дань, да военную помощь. Однако, при господствѣ произвола, въ особенности же при различіи религій, которое заставляетъ побѣдителей смотрѣть на побѣжденныхъ какъ на невѣрныхъ, притѣсненія достигаютъ иногда ужасающихъ размѣровъ. Областями управляютъ сатрапы или паши, которые, уподобляясь монарху, являются столь же жестокими деспотами. Самостоятельность этихъ областныхъ правителей, при ослабленіи центральной власти, становится источникомъ разложенія военной теократіи. Сильныя въ періодъ завоеваній, эти государства склоняются къ паденію при спокойномъ владычествѣ. Отъ суровости правители переходятъ къ изнѣженности. Настоящаго гражданскаго быта они не въ состояніи упрочить и рано или поздно обречены на погибель.

Изъ военной теократіи развивается *теократія феодальная*. Она установляется вслѣдствіе упроченія земельныхъ отношеній, когда подручные князья, родственники царя или члены дружины, становятся потомственными владѣльцами розданныхъ имъ земель. Это естественно ведетъ къ преобладанію аристократіи. Такое устройство, въ полномъ развитіи, мы находимъ въ древней Мексикѣ. Тамъ императоръ выбирался изъ царскаго семейства четырьмя избирателями, которые въ предшествующее царствованіе были для того выбраны дворянствомъ.

Послѣднее состояло изъ ленныхъ владѣльцевъ, высшихъ и низшихъ. Рядомъ съ аристократіей стоялъ и многочисленный классъ жрецовъ, устроенныхъ въ іерархическомъ порядкѣ. Два верховныхъ жреца избирались царемъ и вельможами; съ ними царь совѣщался обо всѣхъ важныхъ дѣлахъ. Хотя здѣсь не было настоящихъ кастъ, однако обыкновенно сынъ слѣдовалъ занятіямъ отца. Такимъ образомъ, тутъ замѣчается уже переходъ отъ феодальной теократіи къ сословной.

Въ Японіи господство феодальной аристократіи повело, также какъ въ калифатѣ, къ полному разложенію верховной власти. Первоначально она была безгранична. Императоръ считался прямымъ потомкомъ верховнаго божества, съ абсолютными правами надъ подданными. Но вслѣдствіе междоусобій, онъ лишился политической власти и остался съ чисто религіознымъ значеніемъ. Свѣтская же власть перешла въ руки военачальника, тоже наслѣдственнаго. Такимъ образомъ, въ Японіи долго существовали два императора: духовный—микадо и свѣтскій—сіогунъ. Однако и послѣдній не пользовался неограниченною властью. Высшее управленіе государствомъ сосредоточивалось въ совѣтѣ изъ тринадцати членовъ, избираемыхъ изъ аристократіи. Области управлялись подручными князьями, носившими названіе Даиміевъ, также съ наслѣдственною властью; а они, въ свою очередь, раздавали земли своимъ вассаламъ или подручникамъ. Такъ установилась феодальная іерархія, которая составляла и войско. Для сохраненія государственнаго единства принимались мѣры, чтобы держать князей въ повиновеніи. Семейства ихъ оставались заложниками въ столицѣ, гдѣ сами они должны были жить половину года. Со всѣхъ торонъ он и окружены были шпіонами, что составляло отличительную черту японскаго управленія. Такъ продолжалось до послѣдняго времени, когда новый переворотъ возстановилъ власть микадо, но уже въ иной формѣ, нежели прежде, съ устройствомъ представительства по европейскому образцу. Мы видѣли, что феодальная вотчина естественно переходитъ въ вотчину съ сословнымъ представительствомъ. Этотъ шагъ совершился и тутъ. Но представительстно предполагаетъ свободу. Какъ оно можетъ вязаться съ теократическимъ началомъ, это вопросъ, рѣшеніе котораго покажетъ будущее. Оно составляетъ любопытную и назидательную сторону этого опыта.

Въ Китаѣ точно также одно время господствовала ленная система, которая повела къ значительному ослабленію императорской власти. Но императоръ Ши-хоангъ-ти побѣдилъ непокорныхъ и уничтожилъ феодализмъ. Китай возвратился къ своему исконному строю, къ господству неизмѣннаго религіозно-нравственнаго закона. Но здѣсь хранителями и толкователями этого закона являются не жрецы, а заступающіе ихъ

мѣсто ученые чиновники—мандарины. Этотъ видъ теократіи можно назвать *теократіею бюрократическою* или *чиновною*. Во главѣ стоитъ императоръ, который считается сыномъ Неба и отцомъ подданныхъ Онъ же и верховный жрецъ, въ тѣхъ немногихъ случаяхъ, когда приносятся общественныя жертвоприношенія. Власть его юридически неограниченна, но если онъ уклоняется отъ закона, то низверженіе его считается дѣломъ небеснаго правосудія, которое выражается голосомъ народа. Настоящіе правители государства суть блюстители закона—мандарины. Они не составляютъ особаго сословія; за исключеніемъ немногочисленныхъ членовъ императорскаго дома, пользующихся особеннымъ почетомъ, въ Китаѣ нѣтъ различія сословій. Всякій можетъ подниматься по служебной лѣствицѣ; но для этого надобно всякій разъ проходить черезъ трудные экзамены, надобно доказать свою мудрость. Точно также происходитъ повышеніе и въ военной службѣ; но военные мандарины считаются ниже гражданскихъ того же чина. Изъ мандариновъ берутся министры, члены высшихъ коллегій и правители областей. Они составляютъ такимъ образомъ обширную, развѣтвленную, іерархически организованную бюрократію. Для надзора за законнымъ порядкомъ управленія установлены цензоры, собирающіеся въ коллегію. Они слѣдятъ за дѣйствіями всѣхъ правителей и даже самого императора, которому они обязаны дѣлать представленія всякій разъ, какъ онъ уклоняется отъ закона. Характеристическое учрежденіе составляетъ высшая коллегія ученыхъ, которымъ даются на разрѣшеніе важнѣйшіе вопросы государственной жизни. Такимъ образомъ, Китай представляетъ полное осуществленіе теократіи, основанной на господствѣ религіозно-нравственнаго закона и его блюстителей. Мандарины составляютъ какъ бы свѣтское духовенство.

Различные общественные элементы, воины, духовенство и промышленники, могутъ сочетаться въ сословномъ устройствѣ. Мы видѣли уже эту форму въ гражданскомъ обществѣ. Если она получаетъ религіозное освященіе, сословія становятся *кастами*. Переходъ изъ одной касты въ другую возбраняется религіознымъ закономъ. Эта форма теократіи, *теократія сословная*, есть самая неподвижная изъ всѣхъ; для человѣческой свободы не остается тутъ мѣста. Обыкновенное дѣленіе кастъ указанное выше: учители, воины и промышленники, Lehrstand, Wehrstand и Nährstand, по нѣмецкому выраженію. Существованіе этого дѣленія у совершенно различныхъ народовъ, не имѣющихъ между собою ничего общаго и находящихся на самыхъ различныхъ ступеняхъ развитія, свидѣтельствуетъ о томъ, что оно коренится въ самой природѣ общественныхъ отношеній. Но эти основныя касты могутъ представлять и болѣе дробныя дѣленія;

возможны и смѣшенія. Иногда раздѣленіе кастъ основывается и на племенномъ различіи. Главные типы этого устройства представляютъ намъ древній Египетъ и Индія.

О египетскихъ кастахъ есть различныя указанія у древнихъ писателей. Несомнѣнно, что высшею кастой считались жрецы, затѣмъ воины. Къ этому нѣкоторые писатели присоединяютъ третью касту, промышленниковъ, другіе же раздробляютъ послѣднюю на нѣсколько кастъ. Впрочемъ, это не измѣняетъ существа дѣла. Въ Египтѣ, высшія касты не раздѣлены еще непроходимою чертой; есть возможность перехода. Изъ одного семейства одни вступаютъ въ касту жрецовъ, другіе въ касту воиновъ. Царь могъ быть изъ той или другой; но какъ скоро онъ становился царемъ, его немедленно посвящали въ жрецы. Царь въ Египтѣ былъ средоточіемъ государства; онъ считался воплощеніемъ Божества и пользовался неограниченною властью, которая однако со всѣхъ сторонъ стѣснена была религіознымъ закономъ. Послѣ его смерти жрецы держали надъ нимъ судъ. Правленіе было наслѣдственное; но по пресѣченіи династіи, новый царь выбирался изъ высшихъ сословій.

Въ Индіи различіе кастъ является уже гораздо болѣе рѣзкимъ. Здѣсь переходъ изъ одной въ другую невозможенъ. Главныхъ кастъ четыре: жрецы, воины, промышленники и, наконецъ, служители, принадлежащіе къ низшему, покоренному племени. Кромѣ того, множество новыхъ кастъ образовались изъ запрещенныхъ браковъ между различными кастами. По индѣйскому ученію, касты произошли изъ различныхъ частей верховнаго божества—Брамы: браманы изъ головы, кшатріи, или воины, изъ рукъ, вайсіи, или промышленники, изъ бедръ, наконецъ, судра, служители, изъ ногъ. Здѣсь царь принадлежитъ къ кастѣ воиновъ, и хотя онъ считается представителемъ Божества, однако онъ стоитъ ниже брамановъ. Поэтому онъ не является здѣсь верховнымъ политическимъ центромъ. Индія, до покоренія ея сперва мусульманами, затѣмъ Англичанами, не составляла единаго государства, какъ Египетъ. Она распадалась на множество отдѣльныхъ державъ, которыя всѣ имѣли одинакое общественное устройство и одинъ религіозный законъ, но не находилась подъ общимъ управленіемъ.

Сліяніе военной касты съ жреческою, при племенномъ различіи съ остальнымъ населеніемъ, можетъ образовать одну владычествующую касту, безмѣрно возвышенную надъ подчиненными. Таково было общественное устройство въ Перу, до завоеванія этой страны Испанцами. Перуанская монархія была основана племенемъ Инковъ, которые считались высшими существами, дѣтьми солнца. Военною си-

лой они покорили туземцевъ и укрѣпили свое владычество высшимъ образованіемъ. Во главѣ государства стоялъ наслѣдственный императоръ, сынъ солнца, почитавшійся самъ за божество и стоявшій безконечно выше даже своихъ ближайшихъ сродниковъ. Опорою его власти было родственное ему племя Инковъ, образовавшее особую касту дѣтей солнца. Изъ нихъ выбирались жрецы, верховные самимъ императоромъ, остальные верховнымъ жрецомъ. Они же стояли во главѣ войска; изъ нихъ назначались правители областей. Однако, рядомъ съ ними сохранялись и подручные князья, прежніе наслѣдственные владѣтели покоренныхъ областей, которыхъ Инки оставляли на своихъ мѣстахъ, принимая только разныя мѣры для содержанія ихъ въ повиновеніи. Вообще же, покоренные народы находились въ полномъ подчиненіи. И тутъ было дѣленіе на касты, ибо занятія были наслѣдственны. Земля раздѣлялась на три части: одна принадлежала солнцу, то-есть назначалась на религіозныя потребности, другая присвоивалась Инкамъ и обработывалась общею повинностью, а третья оставлялась для народа. Ежегодно каждое семейство, по количеству душъ, надѣлялось извѣстнымъ участкомъ для своего пропитанія. Стада принадлежали государству; по стрижкѣ овецъ, шерсть собиралась въ общественные магазины и затѣмъ распредѣлялась между жителями, смотря по потребностямъ. Надзиратели строго смотрѣли за тѣмъ, чтобы всѣ работы были исполнены, какъ слѣдуетъ. Вся жизнь регламентировалась до мельчайшихъ подробностей. Вообще, Перу представляетъ наибольшее приближеніе къ соціалистическому государству, какое встрѣчается во всемірной исторіи. Но подобное устройство могло держаться только вѣрою въ божественность правителей и полнымъ безправіемъ массы. Это было управленіе не людьми, а стадами.

Устройство кастъ до такой степени противорѣчитъ высшимъ требованіямъ человѣческой природы, что въ средѣ самой сословной теократіи возникаетъ противъ нея протестъ. Религіозное призваніе лица и его нравственная жизнь, дающая ему высшее духовное значеніе, независимы отъ рожденія и отъ наслѣдственнаго положенія въ обществѣ. Во имя этихъ началъ, противъ устройства кастъ выступилъ буддизмъ. Изгнанный изъ своего отечества, Индіи, онъ сдѣлался религіею, наиболѣе распространенною въ Восточной Азіи. Изъ него возникла и особенная теократическая форма, *теократія духовная*, основанная на личномъ религіозномъ призваніи. Буддистское духовенство, ламы, образуетъ владычествующее сословіе, но оно набирается изъ всѣхъ людей, посвящающихъ себя монашеской жизни. Различныя его степени зависятъ исключительно отъ нравственной жизни и религіознаго преуспѣянія. Можно сказать, что эта форма представляетъ

владычество монаховъ, устройство, наименѣе подходящее къ требованіямъ государства, а потому всего труднѣе осуществимое въ дѣйствительности. Наиболѣе полное примѣненіе она нашла въ Тибетѣ; однако и здѣсь она не достигла державнаго положенія, ибо Тибетъ подвластенъ Китаю. Во главѣ управленія стоитъ Далай-Лама, который считается воплощеннымъ Буддой, то есть, верховнымъ божествомъ. По смерти каждаго временнаго представителя, душа его, по мнѣнію буддистовъ, переселяется въ новорожденнаго ребенка, который отыскивается духовенствомъ и возводится въ верховный санъ. Настоящимъ же управленіемъ завѣдываетъ Номе-ханъ, назначаемый китайскимъ императоромъ изъ числа трехъ настоятелей главныхъ монастырей. Большая часть гражданскаго управленія также находится въ рукахъ ламъ; но рядомъ съ этимъ въ Тибетѣ поставлены два китайскихъ военачальника съ войскомъ; они охраняютъ Далай-Ламу, надзираютъ за управленіемъ и имѣютъ значительное вліяніе на всѣ дѣла.

Многими чертами духовная теократія буддистовъ подходитъ къ тѣмъ теократическимъ формамъ, которыя встрѣчаются въ христіанскомъ мірѣ. Здѣсь теократическое начало имѣетъ двоякій корень: отношеніе церкви къ государству и соединеніе съ духовною властью извѣстной поземельной собственности.

На первомъ началѣ основаны стремленія къ теократическому владычеству, которыя проявились въ средніе вѣка въ католической церкви. Папы заявляли притязанія на верховное господство въ свѣтской области, 1) во имя правъ, принадлежащихъ имъ какъ намѣстникамъ Христа; 2) во имя нравственно-религіознаго закона, который дѣлаетъ ихъ судьями всякаго грѣха; 3) во имя небесной цѣли, которой должны подчиняться всѣ цѣли земныя. Но эти притязанія всегда находили самый сильный отпоръ въ свѣтской власти. По существу своему, они не выдерживаютъ критики. Христосъ самъ заявилъ, что царство его не отъ міра сего, а потому и не передалъ никакой мірской власти своимъ намѣстникамъ. Церкви дѣйствительно принадлежитъ судъ о грѣхѣ, а также и руководство къ небесной цѣли; но ни то, ни другое не связано съ принужденіемъ, а потому никакой юридической власти не даетъ. Государство, съ своей стороны, принуждать совѣсть не въ правѣ. Объ это противорѣчіе разбиваются всѣ теократическія притязанія. Поэтому и наполняющая средневѣковую исторію борьба между папами и свѣтскими государями неизбѣжно должна была кончиться побѣдою послѣднихъ.

Долѣе удержалось теократическое правленіе, основанное на поземельной собственности. Первоначально оно возникло не изъ государственныхъ началъ, и даже не изъ церковныхъ, а изъ частнаго права.

Церковь, какъ и всѣ свѣтскіе владѣльцы, имѣла свои имущества и земли, а такъ какъ въ средніе вѣка все гражданское устройство основывалось на поземельной собственности, то церковныя власти имѣли такія же вотчины, съ болѣе или менѣе державнымъ характеромъ, какъ и свѣтскіе князья. Въ тѣ времена, и князья и частные люди считали нравственнымъ долгомъ дарить земли церкви. Изъ такихъ подарковъ образовалась Папская область. Когда папа сдѣлался державнымъ владѣльцемъ, многіе государи считали даже для себя честью быть его вассалами. Извѣстно, что Іоаннъ Безземельный, король англійскій, призналъ себя вассаломъ папы, къ великому негодованію своихъ подданныхъ. Съ своей стороны, архіепископы и епископы считались вассалами императора. Когда, съ переходомъ къ новому времени, вотчины преобразовались въ государства, то и эти ленныя владѣнія составили самостоятельныя княжества съ духовными лицами во главѣ. Въ Германіи они удержались до самаго паденія Нѣмецкой Имперіи въ началѣ нынѣшняго вѣка и исчезли вмѣстѣ съ нею. Осталось одно духовное государство, которое просуществовало до нашихъ дней, именно, Папская область, которая признавалась и доселѣ признается ревностными католиками *вотчиною* св. Петра (le patrimoine de St. Pierre), чѣмъ самымъ выражается частный характеръ владѣнія. Сохраненіе этого теократическаго государства среди новыхъ понятій и новыхъ условій объясняется потребностью обезпечить за главою католической церкви, имѣющей общенародный характеръ, положеніе независимое отъ государственныхъ властей. Духовный пастырь являлся здѣсь вмѣстѣ и свѣтскимъ владыкою, и хотя обѣ власти оставались раздѣльными, однако значеніе первосвященника не могло не воздѣйствовать на положеніе государя. Очевидно, здѣсь невозможно иное правленіе, кромѣ неограниченной монархіи, ибо глава церкви не можетъ подлежать стѣсненіямъ. Поэтому всякое расширеніе свободы опасно; о свободѣ мысли и совѣсти не можетъ быть рѣчи. Высшими совѣтниками являются духовныя лица; они же большею частью и высшіе правители. Свѣтскія лица допускаются лишь въ подчиненной сферѣ. Но такая власть можетъ держаться только силою нравственною, а не политическою. Она существуетъ, пока подданные нераздѣльно вѣруютъ въ ея святость. Какъ же скоро это сознаніе поколебалось, такъ является необходимость внѣшней опоры. Въ послѣдніе годы своего существованія папская власть держалась только иноземными войсками.

Окончательное ея паденіе и послѣдовавшія затѣмъ событія доказали, что для духовной независимости вовсе не требуется обладаніе политическою властью. Однако нельзя не признать, что положеніе папы исключительное. Какъ глава церкви, имѣющей значеніе вселен-

ское, онъ не можетъ быть подданнымъ того государства, въ которомъ онъ живетъ. Поэтому онъ долженъ пользоваться экстерриторіальностью, охраняемою международными отношеніями. Но этого вполнѣ достаточно для огражденія его отъ внѣшнихъ вліяній. Для этого требуется не теократическая власть, а церковная независимость.

ГЛАВА VI.

Чистая монархія.

Чистая монархія есть образъ правленія, въ которомъ верховная власть принадлежитъ одному монарху.

Изъ всѣхъ политическихъ формъ, это та, которая представляетъ во всей полнотѣ единство государственной воли, а съ тѣмъ вмѣстѣ единство самаго союза. Если государство составляетъ нравственное лице, имѣющее единую волю, то представителемъ этой воли естественнѣе всего является воля одного физическаго лица, облеченнаго властью, то есть, монарха. Во всякомъ другомъ образѣ правленія верховная власть распредѣляется между разными лицами, которыхъ воли должны быть сведены къ единству искусственнымъ путемъ. Въ монархіи же это единство дано самою природою. Вслѣдствіе этого, монархія, вообще есть самый распространенный образъ правленія.

Чистая монархія представляетъ и высшій нравственный порядокъ. Здѣсь верховная власть независима отъ воли народной; поэтому здѣсь господствуетъ начало обязанности, или подчиненіе высшему порядку. Но такое значеніе принадлежитъ собственно монархіи *законной*, имѣющей правомѣрное происхожденіе и дѣйствующей законнымъ путемъ, ибо, какъ мы видѣли, владычество закона представляетъ въ государствѣ высшій нравственный порядокъ. Незаконная монархія есть *тираннія*; монархія, дѣйствующая путемъ произвола, есть *деспотія*. Въ обѣихъ выражается единство власти, но не высшій нравственный порядокъ. Что касается до начала свободы, то оно въ этой государственной формѣ проявляется только въ подчиненныхъ сферахъ.

Устройство монархіи состоитъ именно въ томъ, что здѣсь верховная власть сосредоточивается въ одномъ лицѣ. Существованіе нѣсколькихъ монарховъ противорѣчитъ идеѣ этого образа правленія. Однако въ исторіи встрѣчаются тому примѣры. Въ Россіи царствовали вмѣстѣ Иванъ и Петръ Алексѣевичи. Подобные примѣры встрѣчаются и въ исторіи Франціи, а также въ германскихъ государствахъ XIV-го и и XV-го столѣтій. Даже въ новое время мы видимъ въ Англіи совмѣстное царствованіе мужа и жены, именно, Вильгельма III-го и Маріи.

Иногда царствующій государь пріобщаетъ себѣ наслѣдника въ видѣ товарища. Такъ Иванъ III-й вѣнчалъ на царство внука своего Димитрія. Въ послѣднія времена Римской Имперіи, отъ Діоклетіана до Константина Великаго, императоры постоянно выбирали себѣ товарищей на царство. Но все это не болѣе какъ случайныя уклоненія отъ истиннаго монархическаго начала. Совмѣстное царствованіе братьевъ указываетъ на господство частныхъ, а не государственныхъ отношеній. Пріобщеніе наслѣдника къ царскому сану имѣетъ цѣлью упрочить порядокъ престолонаслѣдія, тамъ гдѣ онъ еще не утвердился. Наконецъ, могутъ быть и другія временныя политическія соображенія.

По самому существу этого правленія, монархъ держитъ власть независимо отъ кого бы то ни было, не какъ уполномоченный, а по собственному праву. Поэтому онъ называется *самодержцемъ*. Этотъ титулъ присвоивается обыкновенно монархіи неограниченной, хотя, по смыслу выраженія, оно можетъ относиться и къ монархіи ограниченной, гдѣ престолъ пріобрѣтается въ силу наслѣдственнаго права.

Имѣя верховную власть независимую отъ какой-либо человѣческой воли, монархъ тѣмъ самымъ считается получившимъ ее свыше, по божественному изволенію. Это даетъ власти религіозное освященіе, что выражается въ титулѣ, словами: „Божіею милостью". Этотъ титулъ носятъ англійскіе короли, также какъ неограниченные монархи.

Однако это божественное установленіе, связывая совѣсть вѣрующихъ, нисколько не измѣняетъ чисто свѣтскаго значенія власти. Монархія черезъ это не становится теократіей. Какъ власть государственная, опирающаяся на положительный законный титулъ, монархія сама по себѣ имѣетъ безусловное право на повиновеніе, независимо отъ какихъ-либо религіозныхъ началъ. Это ясно обнаруживается въ тѣхъ внѣшнихъ дѣйствіяхъ, которыми выражается религіозное освященіе власти, въ присягѣ и коронаціи. Ни то, ни другое не служитъ основаніемъ власти. Какъ скоро монархъ, въ силу законнаго права, вступилъ на престолъ, такъ онъ, независимо отъ присяги и коронаціи, вступаетъ во всѣ права, принадлежащія государственной власти, и подданные, прежде присяги и коронаціи, обязаны точно такимъ же повинованіемъ, какъ и послѣ. Присяга скрѣпляетъ только нравственную связь между царемъ и подданными, указывая послѣднимъ на высшее нравственное значеніе власти; но неприсягавшіе являются совершенно такими же подданными, съ тѣми же обязанностями, какъ и присягавшіе. Точно также и коронація возвышаетъ нравственное значеніе царя въ глазахъ народа, исповѣдующаго извѣстную религію; но отъ этого не прибавляется ничего къ полнотѣ царской власти.

Если ученіе о божественномъ происхожденіи царской власти со-

гласуется съ существомъ этого образа правленія, то ему противорѣчитъ зависимость отъ воли народной. Первоначально монархическая власть можетъ быть пріобрѣтена волею народа. Народъ, облеченный верховною властью, можетъ избрать монарха и перенести на него принадлежащія ему права. Тоже бываетъ и при пресѣченіи законной династіи. Такъ именно было у насъ, при избраніи на престолъ Михаила Ѳедоровича. Но какъ скоро верховная власть перенесена на монарха, такъ она перестаетъ быть зависимою отъ воли народа, и если эта зависимость сохраняется въ видѣ фикціи, то она вноситъ въ государственный строй противорѣчащія начала, которыя препятствуютъ установленію прочнаго порядка. Это мы и видимъ въ Римской Имперіи. Власть императора считалась перенесенною отъ народа особымъ законодательнымъ актомъ, который возобновлялся при каждомъ новомъ восшествіи на престолъ. Въ дѣйствительности, этотъ актъ Сената оставался чистою формальностью, но она мѣшала установленію прочнаго престолонаслѣдія. Тоже противорѣчіе мы находимъ и въ новой Французской Имперіи. Наполеонъ III принялъ титулъ: „Божіею милостью и волею народа“. Здѣсь предполагалось, что императоръ продолжаетъ держать свою власть волею народа, вслѣдствіе чего онъ является отвѣтственнымъ передъ послѣднимъ. Между тѣмъ, выраженіе: „Божіею милостью“ означаетъ власть, зависящую только отъ Бога; воля народная оказывается здѣсь излишнею, а потому и отвѣтственность оставалась чистою фикціей.

И такъ, въ чистой монархіи государь держитъ власть по собственному праву, не въ смыслѣ частной собственности, а въ смыслѣ государственнаго начала, независимаго отъ воли подданныхъ. Какимъ же путемъ передается верховная власть?

Физическое лице, облеченное верховною властью, подвержено смерти. Между тѣмъ, по идеѣ государства, власть сохраняется непрерывно; слѣдовательно, надо опредѣлить, какимъ образомъ она переходитъ на другое лице. Такъ какъ здѣсь власть независима отъ чужой воли, то и переходъ ея долженъ имѣть основаніе въ законѣ, опредѣляющемъ преемственность поколѣній, то есть, въ законѣ наслѣдственности. Начало наслѣдственности лежитъ въ существѣ всякой верховной власти, не только монархической, но также аристократической и демократической. При всякомъ образѣ правленія, лица, облеченныя властью, вымираютъ и замѣняются другими, которыя заступаютъ ихъ мѣсто. Государство, какъ вѣчный союзъ, основано на преемственности поколѣній, опредѣляемой физическимъ происхожденіемъ одного лица отъ другаго. Поэтому, въ монархіи законная преемственность престола можетъ быть основана только на порядкѣ наслѣдованія въ семействѣ

царствующаго государя. Избирательная же монархія совершенно несовмѣстна съ идеей самодержавія, ибо избиратели въ этомъ актѣ являются участниками верховной власти. Она возможна только при монархіи ограниченной; но и здѣсь это начало превращаетъ монархію въ призракъ, какъ доказываютъ примѣры Польши и Германской Имперіи. Совершенное исключеніе составляетъ избирательная форма, существовавшая въ Папской области; здѣсь передача власти опредѣлялась теократическимъ началомъ. Кардиналы, избирающіе папу, будучи связаны религіознымъ закономъ, не могутъ ни постановлять условій, ни дѣлать ограниченій. Они не являются и участниками власти, но, по ученію католической церкви, становятся орудіями Духа Святаго въ избраніи намѣстника Св. Петра.

Законъ, опредѣляющій порядокъ престолонаслѣдія, долженъ быть сообразенъ съ государственными началами, то есть, въ немъ должно сохраняться единство государства и верховной власти. Поэтому, въ истинномъ государствѣ не можетъ быть допускаемъ порядокъ, основанный на частномъ правѣ, въ силу котораго власть дробится между наслѣдниками. Престолъ долженъ переходить къ одному. При опредѣленіи наслѣдника принимаются въ соображеніе два начала: 1) твердость законнаго порядка; 2) способность лица. На первомъ началѣ основано наслѣдованіе по закону, на второмъ наслѣдованіе по завѣщанію, или назначеніе наслѣдника царствующимъ монархомъ. Можно сказать, что первый способъ одинъ приличенъ законной монархіи; второй же болѣе умѣстенъ въ деспотіи, гдѣ господствуетъ не законъ, а произволъ, то есть, случайная воля лица. Иногда назначеніе наслѣдника бываетъ выраженіемъ частнаго взгляда на престолонаслѣдіе. Такъ Иванъ III отвѣчалъ Псковичамъ, которые просили его назначить имъ того же князя, который будетъ въ Москвѣ: „развѣ не воленъ я, князь великій, въ своихъ дѣтяхъ и въ своемъ княженіи? кому хочу, тому и дамъ княжество“. Самая государственная цѣль не всегда достигается этимъ путемъ, ибо усмотрѣніе монарха не обезпечиваетъ способности наслѣдника; личное расположеніе слишкомъ часто беретъ верхъ надъ безпристрастіемъ въ выборѣ. Только особенныя обстоятельства могутъ оправдать такой порядокъ. Онъ былъ установленъ у насъ Петромъ Великимъ, который хотѣлъ спасти свое дѣло отъ случайностей неразлучныхъ съ переходомъ власти по праву рожденія; но изъ этого вышли только нескончаемыя замѣшательства.

Впрочемъ, и въ законномъ опредѣленіи преемственности престола берется въ расчетъ, какъ твердость порядка, такъ и способность лица; но послѣдняя играетъ второстепенную роль, ибо первое начало важнѣйшее. Прежде всего необходимо, чтобы верховная власть со-

хранялась непрерывно, безъ малѣйшаго сомнѣнія и колебанія. Поэтому, общее правило то, что престолонаслѣдіе слѣдуетъ естественному порядку старшинства. Старшинство можетъ быть двоякое: по степени и по линіи. Въ силу перваго начала дядя предпочитается племяннику, по второму наоборотъ. Основаніемъ перваго служитъ то воззрѣніе, что престолъ принадлежитъ роду, а потому наслѣдникомъ, заступающимъ мѣсто отца, долженъ быть старшій въ родѣ. Основаніемъ втораго служитъ то, что наслѣдникъ есть лице ближайшее къ монарху. Первое начало есть частное или патріархальное; второе одно сообразно съ государственнымъ порядкомъ. Въ линіи старшинство опредѣляется правомъ первородства, съ которымъ связано и начало представительства (jus representationis). Оно состоитъ въ томъ, что сынъ умершаго наслѣдника представляетъ отца и наслѣдуетъ предпочтительно передъ дядями.

Что касается до способности, то это начало принимается во вниманіе въ предпочтеніи мужскаго пола женскому, какъ менѣе способному. Иногда женскій полъ совершенно устраняется отъ престолонаслѣдія. Этотъ порядокъ существовалъ во Франціи и въ Испаніи, гдѣ онъ носилъ названіе салическаго закона. Обыкновенно же мужскому полу дается только предпочтеніе, ибо пресѣченіе или перемѣна династіи составляетъ гораздо большее зло, нежели правленіе женщины, которое, какъ показываетъ исторія, можетъ быть благодѣтельнымъ и славнымъ. Вслѣдствіе этого женщины, хотя онѣ лишены политическихъ правъ, допускаются къ царствованію. Необходимость твердаго порядка престолонаслѣдія беретъ перевѣсъ надъ началомъ способности. Предпочтеніе, оказанное мужскому полу, можетъ впрочемъ быть больше или меньше. Иногда мужской полъ устраняетъ женскій только въ ближайшихъ степеняхъ родства, напримѣръ братья наслѣдуютъ предпочтительно передъ сестрами; иногда же женскій полъ допускается только за недостаткомъ мужскихъ наслѣдниковъ и въ болѣе отдаленныхъ степеняхъ родства. Эти различія въ законахъ о престолонаслѣдіи ведутъ иногда къ раздѣленію соединенныхъ государствъ. Такъ раздѣлились Англія и Ганноверъ, а въ недавнее время Голландія и Люксембургъ.

Неспособность можетъ быть временная, именно, при малолѣтствѣ наслѣдника. На этотъ случай установляются правительство и опека. Правительство, или регенство, есть управленіе государствомъ во время малолѣтства государя; опека есть забота о самомъ лицѣ малолѣтняго. Правительство и опека могутъ соединяться въ одномъ лицѣ или быть раздѣлены. Они ввѣряются обыкновенно матери или ближайшему родственнику, а за недостаткомъ ихъ постороннему. Въ самодержавіи назначеніе зависитъ отъ воли царствующаго монарха;

въ ограниченныхъ монархіяхъ правительство установляется обыкновенно съ согласія палатъ. Въ нѣкоторыхъ нѣмецкихъ государствахъ правитель ограничивается въ своихъ распоряженіяхъ; напримѣръ, онъ не можетъ отчуждать казенныхъ земель. Это—остатокъ частнаго взгляда на опеку. Идея государства требуетъ, чтобы верховная власть имѣла полноту правъ, такъ чтобы она могла дѣлать все, что требуется для общаго блага.

Правительство и опека установляются и въ случаѣ сумасшествія царствующаго государя. Сумасшествіе можетъ быть и временное; поэтому государь не устраняется отъ престола, а замѣняется только регентомъ. Однако, если безуміе наступило прежде вступленія на престолъ, то это имѣетъ иногда послѣдствіемъ совершенное устраненіе отъ престолонаслѣдія.

Порядокъ престолонаслѣдія объявляется иногда неизмѣннымъ закономъ государства, на соблюденіе котораго присягаетъ каждый государь, вступающій на престолъ. Это имѣетъ цѣлью утвердить еще болѣе прочность порядка. Но такое ограниченіе, какъ уже замѣчено выше, противорѣчить существу верховной власти, которая всегда имѣетъ право измѣнять положительные законы. Такъ какъ въ чистой монархіи государь не ограниченъ чужою волею, то верховная власть принадлежитъ ему во всей ея полнотѣ, слѣдовательно ему принадлежитъ и право измѣнять законъ о престолонаслѣдіи. Еще менѣе можетъ монархъ быть связанъ въ этомъ отношеніи согласіемъ родственниковъ и наслѣдниковъ, хотя это и признается въ Германіи. Основной законъ государства можетъ быть измѣненъ только верховною властью, а наслѣдники и родственники не суть участники верховной власти. Требованіе ихъ согласія является остаткомъ частнаго взгляда на престолонаслѣдіе.

Таковы способы пріобрѣтенія верховной власти въ чистой монархіи. Власть пріобрѣтается, не какъ собственность, а какъ должность; поэтому съ нею связываются и обязанности, но эти обязанности остаются чисто нравственными. Соединяя въ себѣ всю полноту верховной власти, монархъ тѣмъ самымъ является неограниченнымъ и безотвѣтственнымъ; онъ никому не обязанъ давать отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ. Потому говорятъ, что монархи отвѣтственны только передъ Богомъ. Это вытекаетъ изъ самаго существа верховной власти: еслибы монархъ былъ отвѣтственъ передъ кѣмъ бы то ни было, то верховная власть принадлежала бы не ему, а другому. Поэтому и границы его власти могутъ быть только фактическія и нравственныя, а не юридическія.

Какъ представитель государства, монархъ пріобрѣтаетъ высшее

достоинство и честь. Это выражается въ титулѣ. Оттого монархи именуются Величествомъ. Впрочемъ, титулы державныхъ носителей власти могутъ быть разные: князь, герцогъ, король, императоръ. Княжескій титулъ считается низшимъ, императорскій высшимъ. Однако послѣдній въ существѣ своемъ не отличается отъ королевскаго, хотя нѣкоторые писатели думаютъ видѣть въ королевской власти племенное или національное начало, а въ императорской начало всемірное. Оффиціальные титулы распространяются иногда черезъ мѣру, включая исчисленіе всѣхъ земель, которыми владѣетъ, и даже такихъ, которыми не владѣетъ государь. Въ прежнее время титулы были источникомъ нескончаемыхъ дипломатическихъ споровъ.

Достоинство сана выражается и во внѣшнихъ знакахъ,—въ регаліяхъ, составляющихъ принадлежность царской власти. Таковы престолъ, корона, порфира, скипетръ, держава. Достоинство выражается также въ блескѣ двора и въ обрядахъ, окружающихъ монарха. Все это имѣетъ цѣлью дать внѣшнее выраженіе внутреннему величію власти. Монархъ является представителемъ идеи, и эта идея выражается во внѣшнихъ формахъ, дѣйствующихъ на воображеніе подданныхъ и напоминающихъ имъ высшее значеніе государя.

Но монархъ есть, вмѣстѣ съ тѣмъ, отдѣльное лице. Какъ таковое, онъ владѣетъ имуществомъ, вступаетъ въ бракъ, имѣетъ семейство. Эти частныя отношенія находятся въ тѣсной связи съ государственнымъ значеніемъ князя.

Для содержанія себя и своего двора монархъ долженъ имѣть весьма значительное имущество. Въ этихъ видахъ назначается извѣстная сумма изъ государственныхъ доходовъ или же выдѣляются земли и другія имущества, какъ постоянная принадлежность короны. То и другое можетъ существовать совмѣстно. Въ конституціонныхъ государствахъ, обыкновенно въ началѣ каждаго царствованія палаты опредѣляютъ ежегодную сумму на содержанія короля за все время правленія. Это называется liste civile.

Но кромѣ этихъ имуществъ, назначаемыхъ для государственныхъ цѣлей, монархъ можетъ имѣть и свою личную собственность, также какъ частное лице. Послѣднею онъ распоряжается, какъ частный человѣкъ; онъ можетъ отчуждать и завѣщать ее по усмотрѣнію, тогда какъ первыя, составляя постоянную принадлежность короны, переходятъ по закону на наслѣдника престола.

Бракъ монарха имѣетъ значеніе не только частное, но и государственное. Супруга государя пріобщается къ царскому сану; она получаетъ высшее достоинство и царскій титулъ. Однако она не облекается верховною властью, которая сосредоточивается въ одномъ

монархѣ. Супругъ королевы не получаетъ даже королевскаго титула. Въ Англіи онъ называется княземъ супругомъ (Prince Consort).

При женитьбѣ важное значеніе имѣетъ вопросъ о равныхъ бракахъ. Вообще, признается правиломъ, что государь можетъ вступить въ бракъ только съ лицами себѣ равными, то есть, съ особами владѣтельныхъ домовъ. Неравные же браки, хотя не воспрещаются безусловно, но имѣютъ значеніе частное. Жена не пріобщается достоинству сана и дѣти не имѣютъ права на наслѣдованіе престола. Такіе браки называются *морганатическими*, отъ нѣмецкаго слова Morgengabe, утренній подарокъ, которымъ въ старину знаменовали неравные браки; они носятъ также названіе браковъ съ лѣвой руки. Основаніе этихъ ограниченій заключается, съ одной стороны, въ стремленіи сохранить высшее достоинство монарха недопущеніемъ родственныхъ отношеній его къ подданнымъ, съ другой стороны въ стремленіи воспрепятствовать возвышенію отдѣльныхъ семействъ черезъ родственныя отношенія съ царемъ. Однако политики спорятъ объ этомъ вопросѣ.

Семейство и родственники монарха, вслѣдствіе близкихъ къ нему отношеній и возможности вступить на престолъ, пользуются особыми преимуществами и высшимъ почетомъ, который выражается въ титулѣ. Они получаютъ и содержаніе отъ государства, по крайней мѣрѣ въ ближайшихъ степеняхъ. Все это составляетъ необходимое последствіе монархической власти, которая, воплощаясь въ лицѣ, возвышаетъ все, что окружаетъ это лице.

Монархическая власть прекращается: 1) смертью, 2) отреченіемъ отъ престола. Сумасшествіе, какъ мы видѣли, ведетъ только къ регентству. Въ нѣкоторыхъ германскихъ государствахъ до нашихъ дней сохранилось право родственниковъ низлагать монарха въ случаѣ злоупотребленія власти. Примѣръ представляетъ низложеніе герцога Карла Брауншвейгскаго въ 1819 году. Это не болѣе какъ остатокъ средневѣковыхъ началъ.

Что касается до устройства чистой монархіи, то здѣсь верховная власть, сосредоточиваясь въ физическомъ лицѣ, не нуждается въ искусственныхъ учрежденіяхъ. Другіе элементы пріобщаются къ власти только въ подчиненныхъ сферахъ, Устройствомъ этихъ второстепенныхъ органовъ законная монархія отличается отъ деспотіи. Выше было сказано, что эти двѣ формы должны разсматриваться, не какъ различные образы правленія, а какъ виды одного и того же образа правленія. Въ одной господствуетъ законъ, въ другой произволъ; въ одной уважаются права гражданъ, въ другой нѣтъ. Поэтому учрежденія, соотвѣтствующія деспотіи, суть: 1) личный характеръ всѣхъ властей; таковы визири, паши, кади; 2) отсутствіе твердыхъ граж-

данскихъ законовъ и дѣйствіе власти по усмотрѣнію; 3) безусловное подчиненіе подданныхъ всякой власти. Напротивъ, учрежденія, соотвѣтствующія законной монархіи суть: 1) постоянные законы, которыми она руководится; 2) правительственныя коллегіи, законодательныя, административныя и судебныя, черезъ которыя дѣйствуетъ верховная власть; 3) независимые суды, ограждающіе права подданныхъ; 4) сословія, составляющія самостоятельныя корпораціи, въ особенности дворянство, какъ наиболѣе независимое изъ всѣхъ; 5) выборныя власти, выражающія участіе народа въ управленіи. Здѣсь возможны 6) и совѣщательныя собранія выборныхъ отъ народа. Но собранія, обладающія дѣйствительною властью, не соотвѣтствуютъ существу чистой монархіи, ибо они представляютъ ограниченіе монархической власти, а потому принадлежатъ къ другому образу правленія.

Всѣ эти учрежденія будутъ разсмотрѣны въ своемъ мѣстѣ. Здѣсь замѣтимъ только, что строгаго разграниченія между обоими видами чистой монархіи положить нельзя. Можно обозначить только преобладаніе того или другаго направленія.

ГЛАВА VII.

Аристократія.

Аристократія, въ буквальномъ смыслѣ, есть правленіе лучшихъ людей, или способнѣйшей части общества.

Основное начало этого образа правленія заключается въ высшей способности, а такъ какъ государственная способность состоитъ главнымъ образомъ въ разумѣніи законовъ, управляющихъ человѣческими обществами, то аристократія представляетъ преимущественно элементъ законнаго порядка, владычествующаго надъ людьми. Лучшіе люди являются хранителями этого порядка.

Аристократію обыкновенно раздѣляютъ на естественную и искусственную. Первая основывается на естественномъ превосходствѣ однихъ людей передъ другими, вторая на юридическихъ признакахъ, то есть, на преимуществѣ права. Но въ основаніи всякой искусственной аристократіи всегда лежитъ естественное превосходство; иначе она не можетъ держаться.

Естественная аристократія существуетъ въ каждомъ обществѣ. Вездѣ есть количество и качество, народная масса и классы, возвышающіеся надъ другими своимъ образованіемъ и богатствомъ. Это различіе коренится въ самомъ развитіи человѣчества. Матеріальное и умственное достояніе, добытое трудомъ одного поколѣнія, образуетъ капиталъ, который передается слѣдующему поколѣнію и даетъ его

обладателямъ выдающесся положеніе среди другихъ. Высшее развитіе всегда составляетъ достояніе меньшинства. Первобытное равенство есть состояніе первобытной дикости, когда присущія человѣку способности еще не проявились. Движеніе начинается именно съ того, что высказывается различіе способностей, а съ нимъ вмѣстѣ установляется и неравенство. Чѣмъ менѣе образовано общество, тѣмъ это неравенство обозначается рѣзче, ибо тѣмъ меньше количество лицъ, обладающихъ высшимъ образованіемъ и достаткомъ. Дальнѣйшее развитіе ведетъ къ тому, что оба эти элементы, образованіе и достатокъ, болѣе и болѣе распространяются въ массахъ. Однако этотъ процессъ никогда не можетъ изгладить лежащаго въ человѣческой природѣ неравенства, которое поддерживается не только различіемъ способностей, жизненныхъ условій и наслѣдственнаго достоянія, но и самымъ различнымъ призваніемъ людей на землѣ. Владычество человѣка надъ природою требуетъ огромнаго количества физическаго труда, и это составляетъ призваніе массы. Напротивъ, умственный трудъ, къ которому относится и политическая дѣятельность, всегда является принадлежностью меньшинства, избранной части народа. Онъ развивается преимущественно въ достаточныхъ классахъ, возвышающихся надъ массою рабочаго населенія. Такимъ образомъ, въ силу естественнаго расчлененія общества и законовъ его развитія, надъ количествомъ воздвигается качество. Оба эти элемента необходимо присущи всякому человѣческому обществу, также какъ они присущи, можно сказать, всякому бытію.

Естественная аристократія становится юридическою, когда она облекается особыми правами. Это совершается въ силу того, что высшему качеству подобаетъ высшее право; иначе оно будетъ подавлено количествомъ. Таково требованіе правды распредѣляющей, которая каждому элементу даетъ подобающее ему мѣсто въ общемъ строеніи. Однако, если эти права доступны всѣмъ, какъ, напримѣръ, при установленіи извѣстнаго ценза для избирателей, то изъ этого не образуется аристократія, какъ отдѣльное сословіе. Послѣднее возникаетъ только тамъ, гдѣ права присвоиваются лично или потомственно извѣстному разряду людей. И это совершается въ силу историческаго процесса, выдѣляющаго извѣстный разрядъ гражданъ изъ остальной массы. Но въ этомъ юридическомъ обособленіи заключается, вмѣстѣ съ тѣмъ, слабая сторона аристократическаго правленія. Оно можетъ держаться только тамъ, гдѣ юридическія преимущества совпадаютъ съ естественнымъ превосходствомъ. Какъ же скоро образованіе и достатокъ разливаются и въ другихъ классахъ, такъ послѣдніе естественно требуютъ участія въ правленіи, а это рано или поздно ведетъ къ паденію аристократіи или къ смѣшенію ея съ другими элементами.

Возникая изъ естественнаго отношенія общественныхъ элементовъ, аристократія носитъ на себѣ печать того общественнаго строенія, изъ котораго она произошла. А такъ какъ это строеніе можетъ быть весьма различное, то и формы аристократіи могутъ быть разнообразны. Есть формы, возникающія изъ негосударственныхъ союзовъ, и другія, основанныя на государственныхъ началахъ.

Первая форма есть аристократія *племенная* и *родовая*. Она возникаетъ изъ кровнаго союза. Извѣстное племя, составляя зерно государства вслѣдствіе первоначальнаго поселенія или завоеванія, пользуется полными политическими правами; остальныя, примыкающія къ нему или покоренныя племена имѣютъ меньшія права. Такова была аристократія древняя. Примѣры представляютъ Спартанцы и римскіе патриціи. Послѣдніе сами состояли изъ нѣсколькихъ мелкихъ племенъ. Или же въ извѣстномъ племени старшіе роды пользуются бо̀льшимъ почетомъ и бо̀льшими правами, нежели другіе. Таковы были германскіе адалинги и аѳинскіе евпатриды.

Вторая форма есть аристократія *сословная*. При господствѣ сословнаго быта, политическая дѣятельность становится достояніемъ извѣстнаго сословія, которое черезъ это получаетъ преобладающее значеніе въ обществѣ. Это значеніе передается по наслѣдству вмѣстѣ съ занятіемъ и имуществомъ, ибо, при господствѣ частнаго взгляда на общественныя отношенія, честь и право считаются собственностью лица, которое предаетъ ихъ своему потомству. Это—аристократія преимущественно военная, но также и городовая. Въ вольныхъ общинахъ политическая власть становится наслѣдственнымъ достояніемъ владычествующей корпораціи.

Третья форма есть аристократія *религіозная*. Она возникаетъ въ теократіи. Религія даетъ священное значеніе устройству сословій, которыя черезъ это становятся кастами. Жрецы образуютъ аристократію духовную, а воины аристократію свѣтскую.

Четвертая форма есть аристократія *политическая*. Она проистекаетъ изъ занятія высшихъ государственныхъ должностей. Таковы были въ Римѣ оптиматы, роды людей, засѣдавшихъ въ Сенатѣ вслѣдствіе выбора въ высшія должности. Такой же характеръ носила аристократія въ нѣкоторыхъ швейцарскихъ кантонахъ, хотя здѣсь примѣшивалось и сословное начало. Таковы, наконецъ, англійскіе лорды, засѣдающіе въ верхней палатѣ.

Нерѣдко аристократія внутри себя раздѣляется на высшую и низшую. Нѣкоторые роды естественно выдаются изъ другихъ богатствомъ, вліяніемъ, связями, постояннымъ занятіемъ высшихъ должностей. Другіе, напротивъ, бѣднѣютъ и нисходятъ на низшую ступень. Это—раз-

дѣленіе фактическое, но оно превращается и въ юридическое. Такъ, на Западѣ, дворянство вездѣ раздѣлялось на высшее и низшее, въ зависимости отъ іерархіи леннаго владѣнія. У насъ также были роды болѣе или менѣе знатные. Честь, пріобрѣтенная занятіемъ государственныхъ должностей, передавалась и потомству, изъ чего образовалась цѣлая мѣстническая іерархія. Подобныя раздѣленія мы находимъ и въ вольныхъ общинахъ. Такъ, въ Люцернѣ, болѣе знатные роды образовали Малый Совѣтъ. При такомъ устройствѣ, низшая аристократія обыкновенно имѣетъ характеръ сословный, высшая политическій.

Въ связи съ этимъ раздѣленіемъ находится и другое: иногда аристократія раздѣляется на старую и новую, изъ которыхъ первая пользуется бо̀льшими правами, нежели послѣдняя. Такъ было въ Генуѣ. Вообще, подобныя дѣленія свойственны кровному союзу и сословному быту; политическая же аристократія имѣетъ стремленіе къ уравненію правъ владычествующаго сословія во имя государственныхъ началъ.

Важнѣйшій вопросъ въ аристократическомъ правленіи состоитъ въ томъ: какимъ образомъ пріобрѣтаются права? Главный способъ заключается въ наслѣдственности. Аристократія есть учрежденіе по преимуществу историческое. Извѣстные роды, занимая высшее положеніе въ обществѣ и посвящая себя главнымъ образомъ политической дѣятельности, передаютъ свои занятія, свое положеніе, свои взгляды и свое вліяніе изъ поколѣнія въ поколѣніе. Такъ установляются твердыя историческія преданія и сохраняется незыблемый законный порядокъ въ самомъ процессѣ развитія. Но при этомъ возникаетъ вопросъ: на кого переходитъ наслѣдственное право: на всѣхъ ли потомковъ, или только на старшаго въ родѣ, по праву первородства? Различные виды аристократіи ведутъ въ этомъ отношеніи къ различнымъ началамъ. Въ родовой и сословной аристократіи право обыкновенно переходитъ на всѣхъ дѣтей, хотя старшій получаетъ иногда преимущество передъ другими; въ политической же аристократіи обыкновенно господствуетъ право первородства, ибо должность можетъ заниматься только однимъ лицемъ.

Но кромѣ наслѣдственной передачи, права могутъ пріобрѣтаться и посторонними лицами. Для этого требуются извѣстныя условія, какъ-то, выдающееся положеніе рода, богатство или заслуги. Въ чистой аристократіи пріобщеніе совершается тѣмъ. что само сословіе принимаетъ въ себя новыхъ членовъ изъ постороннихъ лицъ. Такъ было, напримѣръ, въ Бернѣ, въ Генуѣ. Въ смѣшанныхъ формахъ можетъ существовать выборъ въ должности, дающія высшія права, напримѣръ, при назначеніи сенаторовъ въ Римѣ, или же назначеніе королемъ: такъ назначаются англійскіи перы.

Чисто аристократическое правленіе составляетъ весьма рѣдкое явленіе въ исторіи. Обыкновенно оно смѣшивается съ другими формами. Масса легче подчиняется единому монарху, возвышенному надъ всѣми, нежели привилегированному сословію, которое, постоянно соприкасаясь съ остальными классами, возбуждаетъ въ нихъ зависть, а часто и справедливое неудовольствіе. Тѣ чистыя аристократіи, которыя мы встрѣчаемъ въ исторіи, возникли или изъ владычествующаго племени, или изъ городскаго быта. Примѣръ перваго представляетъ Спарта, примѣры втораго Венеція и Бернъ.

Въ аристократіи верховная власть раздѣлена между многими; поэтому здѣсь необходимо искусственное устройство. Власть дѣлится на отдѣльныя отрасли, которыя связываются общимъ закономъ. Обыкновенно здѣсь встрѣчаются слѣдующія учрежденія, которыя вытекаютъ изъ самаго существа аристократическаго правленія:

1) Большой Совѣтъ, или собраніе всѣхъ членовъ господствующаго сословія. Въ племенной аристократіи это значеніе имѣетъ народное собраніе. Такова была спартанская Экклесія. Такъ какъ членамъ сословія присвоивается личное право, то и участіе ихъ въ совѣтѣ непосредственное. Чистая аристократія рѣдко допускаетъ представительство. Однако, при многочисленности сословія, приходится прибѣгать и къ этому средству. Такъ, въ Люцернѣ, до французскаго владычества, Большой Совѣтъ состоялъ изъ ста членовъ, выбираемыхъ пятью стами полноправныхъ гражданъ. Въ Цюрихѣ Большой Совѣтъ состоялъ изъ 212 выборныхъ членовъ. Однако въ Люцернѣ введеніе представительства повело къ тому, что кромѣ Большаго Совѣта, въ важныхъ вопросахъ, напримѣръ о войнѣ и мирѣ, объ установленіи новыхъ налоговъ, созывалось и общее собраніе полноправныхъ гражданъ. Иногда Большой Совѣтъ самъ себя восполняетъ въ случаѣ убыли членовъ. Таково было правило въ Бернѣ. Здѣсь Большой Совѣтъ состоялъ изъ 299 членовъ; онъ восполнялся, когда открывалось до ста вакансій. Выборъ совершался шестнадцатью членами (Seizeniers), избираемыми Совѣтомъ. Вообще, Большому Совѣту предоставляется рѣшеніе или одобреніе важнѣйшихъ законодательныхъ и правительственныхъ мѣръ. Тамъ, гдѣ нѣтъ общаго собранія владычествующаго сословія, онъ является настоящимъ носителемъ верховной власти.

2) Малый Совѣтъ, или Сенатъ, составленный большею частью изъ выборныхъ членовъ. Онъ образуетъ настоящее правительство. Существу аристократіи противорѣчитъ врученіе правительственной власти одному лицу. Независимо отъ опасности злоупотребленія властью, здѣсь есть причина, лежащая въ самомъ характерѣ правленія. одушевленному корпоративнымъ духомъ, свойственно стави

себя коллегію, выражающую этотъ духъ. Избраніе обыкновенно совершается народнымъ собраніемъ, какъ въ Спартѣ, или Большимъ Совѣтомъ. Такъ избирались венеціанскіе pregadi, генуэзскій Малый Совѣтъ, Бернскій Сенатъ. Но въ Люцернѣ Малый Совѣтъ, или Сенатъ самъ себя восполнялъ, образуя такимъ образомъ высшую аристократію. Въ Цюрихѣ, изъ 50 членовъ Сената 22 избирались Большимъ Совѣтомъ, а 28 дворянствомъ, то есть, городовою аристократіей.

3) Для непосредственнаго исполненія нужны отдѣльныя лица; во главѣ ихъ можетъ стоять одно или нѣсколько, временно или пожизненно. Въ Спартѣ постоянно было два царя, изъ чего уже ясно, что власть ихъ не имѣла въ себѣ ничего монархическаго, кромѣ наслѣдственности. Спартанскіе цари не были субъектами верховной власти; это были не болѣе какъ военачальники и исполнители постановленій Герусіи и народнаго собранія. Въ Венеціи былъ одинъ пожизненный дожъ, съ шестью совѣтниками, составлявшими Синьорію. Въ Генуѣ также былъ дожъ и Синьорія изъ двѣнадцати совѣтниковъ. Въ Бернѣ было два пожизненныхъ сановника, именуемыхъ avoyers; въ Люцернѣ было тоже два avoyers, въ Цюрихѣ два бургомистра. Тѣ и другіе избирались ежегодно.

4) Возможность козней и злоупотребленій, лежащая въ самомъ устройствѣ аристократіи и составляющая слабую ея сторону, ведетъ къ установленію четвертой власти—*надзирающей*. Ей ввѣряется охраненіе законнаго порядка, составляющаго самую сущность аристократическаго правленія. Вслѣдствіе этого, она нерѣдко становится высшею правительственною властью, которой подчиняются всѣ остальныя. Таковы были въ Спартѣ эфоры, въ Венеціи Совѣтъ Десяти, Совѣтъ Трехъ и государственные инквизиторы, въ Генуѣ цензоры и государственные инквизиторы. Эта власть составляетъ особенность аристократическаго правленія, которая однако встрѣчается не вездѣ. Въ Швейцаріи ея не было.

5) Суды составляются обыкновенно изъ членовъ высшаго сословія. Судъ можетъ впрочемъ предоставляться или Малому Совѣту, съ апелляціею въ нѣкоторыхъ случаяхъ Большому, какъ установлено было въ Люцернѣ и Цюрихѣ, или же особеннымъ коллегіямъ, каковы были въ Венеціи quarantia, съ двумя другими коллегіями, избираемыми Большимъ Совѣтомъ. Въ Генуѣ, по обычаю вольныхъ городовъ, судьи выбирались изъ чужестранцевъ, однако съ апелляціею Большому Собранію, составленному изъ Синьоріи и ста членовъ Большаго Совѣта.

Таково устройство чистой аристократіи. Все это принадлежитъ къ области прошлаго. Возникшія изъ средневѣковаго порядка аристо-

кратическія правленія рушились, оказавшись безсильными передъ развитіемъ новаго времени. Въ новыхъ государствахъ аристократическій элементъ не вездѣ сохранилъ свое мѣсто, но тамъ, гдѣ онъ удержался, онъ является въ сочетаніи съ другими.

ГЛАВА VIII.

Демократія.

Демократія есть образъ правленія, въ которомъ верховная власть принадлежитъ народу.

Основаніемъ этой политической формы является начало свободы, а вмѣстѣ и связанное съ нею равенство. Мы видѣли, что свобода составляетъ одинъ изъ существенныхъ элементовъ государства. Въ демократіи она становится господствующею; изъ нея истекаетъ всякая власть. А такъ какъ въ качествѣ свободныхъ существъ всѣ люди равны, то и политическое право распространяется на всѣхъ. Однако и тутъ принимаются во вниманіе другіе элементы. Свобода должна подчиняться общему закону; иначе нѣтъ государства. Это выражается прежде всего въ томъ, что меньшинство безусловно подчиняется большинству. Изъ чистаго начала свободы вытекаетъ требованіе единогласія въ совокупныхъ рѣшеніяхъ; только въ силу господствующаго надъ всѣми закона меньшинство обязано повиноваться. Большинство въ демократіи является представителемъ государственной воли, которая, во имя идеи государства, требуетъ повиновенія отъ всѣхъ. Но для того, чтобы быть представителемъ государственной воли, нужна государственная способность. Поэтому и въ демократіи неизбѣжно признается начало способности, но лишь настолько, насколько оно опредѣляется естественнымъ закономъ. Условіями политической способности служатъ полъ, возрастъ, здравый разсудокъ. Всѣ же положительныя ограниченія противорѣчатъ существу демократіи. Истекая изъ положительнаго закона, установляемаго народною волею, они предполагаютъ уже принадлежность верховной власти всѣмъ естественно правоспособнымъ.

Исключительные приверженцы народнаго верховенства признаютъ демократію не только самымъ естественнымъ, но и единственнымъ правомѣрнымъ образомъ правленія. Болѣе умѣренные выставляютъ ее идеаломъ, къ которому стремятся всѣ образованные народы. Ни съ тѣмъ, ни съ другимъ взглядомъ нельзя согласиться.

Можно признать политическую свободу идеальнымъ требовані[illegible] государственной жизни, но лишь подъ тѣмъ условіемъ, чтобы [illegible] являлась *способною* сознавать и осуществлять государственн[illegible]

Какъ уже замѣчено, большинство не имѣетъ ни малѣйшаго права требовать себѣ повиновенія, иначе какъ во имя государственной идеи, которой оно является представителемъ. Между тѣмъ, большинство народа, то есть масса, всегда и вездѣ составляетъ наименѣе образованную его часть, а потому наименѣе способную сознавать и осуществлять государственныя цѣли. Демократія есть, по существу своему, политическая форма, въ которой верховная власть вручается наименѣе образованной части общества; здѣсь качество поглощается и подавляется количествомъ. Такое устройство, очевидно, далеко не соотвѣтствуетъ идеѣ государства, а потому оно не можетъ считаться ни безусловно правомѣрнымъ, ни идеальнымъ. Полное подчиненіе образованныхъ элементовъ общества необразованнымъ, качества количеству, является отрицаніемъ высшаго значенія образованія; никакое развитіе не можетъ изгладить этого недостатка, ибо всегда большинство будетъ состоять изъ массы людей, преданныхъ физическому труду, слѣдовательно наименѣе причастныхъ высшему просвѣщенію. Поэтому демократія отнюдь не можетъ считаться конечною цѣлью человѣческаго прогресса; она можетъ служить развѣ только переходною ступенью политическаго развитія. Таковою она была въ древности; таковою, безъ сомнѣнія, она должна оказаться и въ новое время. Если въ современномъ мірѣ она является преобладающею, то это не означаетъ, что такъ всегда должно быть. Основанное на изученіи исторіи убѣжденіе въ совершенствованіи человѣческаго рода заставляетъ, напротивъ, думать, что за періодомъ демократическаго развитія неизбѣжно послѣдуетъ реакція во имя болѣе разумнаго отношенія общественныхъ элементовъ. Какъ переходная ступень въ историческомъ процессѣ, демократія играетъ свою весьма существенную роль въ политической жизни народовъ, и въ этомъ отношеніи заслуживаетъ полнаго вниманія и въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ сочувствія; но по идеѣ, это все-таки форма низшая. Тамъ, гдѣ она становится прочною, гдѣ она вполнѣ сливается съ народнымъ сознаніемъ, она тѣмъ самымъ обнаруживаетъ одностороннюю ограниченность народнаго духа, а никакъ не возведеніе государственной жизни на высшую ступень. При какихъ условіяхъ она можетъ водвориться и держаться, каковы на практикѣ ея выгоды и недостатки, это вопросы, относящіеся не къ государственному праву, а къ политикѣ. Здѣсь мы имѣемъ дѣло главнымъ образомъ съ юридическимъ устройствомъ демократіи.

Въ этомъ образѣ правленія народъ является носителемъ верховной власти; правительство исходитъ изъ него. Но такъ какъ верховная власть разлита здѣсь въ массѣ, то необходимо искусственное устройство для собиранія ея во едино.

Это устройство можетъ быть двоякаго рода, смотря по тому, какъ относится народъ къ правленію: принимаетъ ли онъ въ немъ непосредственное участіе или дѣйствуетъ черезъ представителей. Первое даетъ *непосредственную демократію*, второе *представительную*.

Въ непосредственной демократіи верховная власть сосредоточивается въ народномъ собраніи. Это фактически возможно только тамъ, гдѣ весь народъ можетъ собираться въ одномъ мѣстѣ, то есть, въ весьма малыхъ государствахъ. Таковы были древнія республики; таковы же въ новое время нѣкоторые швейцарскіе кантоны. Подобное устройство влечетъ за собою постоянное участіе всѣхъ гражданъ въ политическихъ дѣлахъ. Послѣднее не представляетъ затрудненія при первобытныхъ условіяхъ жизни, когда политическій организмъ не требуетъ постоянной дѣятельности и разрѣшенія сложныхъ задачъ. Но съ осложненіемъ отношеній гражданинъ принужденъ всецѣло отдавать себя государству. Такъ и было въ древности. Человѣкъ былъ прежде всего гражданиномъ; частная жизнь была для него дѣломъ второстепеннымъ. Поэтому онъ не отдѣлялъ себя отъ правительства. Первымъ его правомъ было участіе въ правленіи; частныя же потребности удовлетворялись рабами. Въ новое время, напротивъ, большая часть человѣческой жизни вращается въ частной сферѣ; человѣкъ только частью своего существа принадлежитъ политической области. Даже въ чисто демократическихъ государствахъ огромное большинство народа не принимаетъ непосредственнаго участія въ общественныхъ дѣлахъ, но дѣйствуетъ черезъ представителей. Поэтому, только въ новое время развились представительныя учрежденія. Непосредственная демократія сохранилась въ нѣкоторыхъ углахъ, какъ остатокъ старины.

Первый вопросъ въ непосредственной демократіи состоитъ въ устройствѣ народнаго собранія. При всеобщемъ равенствѣ гражданъ, подача голосовъ совершается не по классамъ и не по группамъ, а поголовно. Право рѣчи, а равно и право дѣлать предложенія обыкновенно предоставляются не однимъ сановникамъ, но всякому члену собранія. Впрочемъ, могутъ существовать болѣе или менѣе значительныя отступленія отъ чисто демократическихъ началъ.

Являясь носителемъ верховной власти, народное собраніе естественно сосредоточиваетъ въ себѣ всѣ ея отрасли—законодательство, управленіе и судъ. Но такъ какъ народное собраніе менѣе всего способно къ рѣшеніямъ, требующимъ обдуманности и спокойствія, то для нѣкоторыхъ отраслей вводятся иногда особыя учрежденія, имѣющія также всенародный характеръ, весьма близкій къ народному собранію. Такъ, въ Аѳинахъ, для законодательства выбирались ежегодно Номоѳеты,

числомъ около тысячи человѣкъ, передъ которыми всякое предложеніе объ отмѣнѣ закона обсуждалось въ видѣ тяжбы, и которымъ было предоставлено рѣшеніе. При этомъ однако и народное собраніе сохраняло за собою право измѣнять законы. Таково же было въ Аѳинахъ учрежденіе суда, Геліея; здѣсь было до 6.000 присяжныхъ.

Въ непосредственныхъ демократіяхъ новаго времени народныя собранія не играютъ такой роли, какъ въ древности, ибо здѣсь граждане, занятые частными дѣлами, не посвящаютъ себя вполнѣ политикѣ. Въ швейцарскихъ кантонахъ, гдѣ сохранились подобныя учрежденія, какъ-то: въ Гларисѣ, Ури, Унтервальденѣ, Аппенцелѣ, народныя собранія созываются рѣдко, три раза или даже одинъ разъ въ годъ. Они избираютъ сановниковъ, утверждаютъ законы и составляютъ высшую инстанцію суда, но не вмѣшиваются постоянно въ управленіе, какъ народныя собранія древности.

Каково бы ни было вѣдомство народнаго собранія, для приготовленія и предварительнаго обсужденія представляемыхъ ему дѣлъ, а равно и для инціативы въ управленіи, необходимъ совѣтъ, который составляетъ высшее средоточіе правительства. По свойству демократическаго правленія, въ которомъ все исходитъ отъ народа и все къ нему возвращается, правительственный совѣтъ долженъ быть выборный и срочный. Выборъ можетъ быть двоякій: подачею голоса и жребіемъ. Первый болѣе обезпечиваетъ способность, вторымъ установляется равенство. Послѣдній болѣе соотвѣтствуетъ существу непосредственной демократіи, ибо, при такой системѣ, всѣ одинаково участвуютъ въ правленіи и устраняется вліяніе выдающихся лицъ. Краткость срока служитъ также признакомъ усиленія демократическаго начала. Въ Аѳинахъ Совѣтъ (Βουλή) выбирался ежегодно по жребію.

Въ нѣкоторыхъ швейцарскихъ кантонахъ существуютъ сложные совѣты. Такъ въ одной половинѣ Аппенцеля учреждены два совѣта: Большой и Обыкновенный. Въ другихъ кантонахъ (Гларисѣ, Унтервальденѣ) къ Совѣту или Ландрату для важныхъ дѣлъ присоединяются члены исполнительнаго совѣта и особенные депутаты. Такъ образуется двойной и тройной Ландратъ (zweifacher und dreifacher Landrath).

Наконецъ, для непосредственнаго исполненія необходимы особые сановники. Чѣмъ шире власть народа, тѣмъ ограниченнѣе власть правительства. Поэтому здѣсь господствуютъ, вообще, слѣдующія начала: раздѣленіе властей и ихъ многочисленность, кратковременность срока, выборы по жребію или народнымъ собраніемъ, строгая отвѣтственность передъ народомъ. Исполненіе можетъ быть возложено на исполнительную коллегію, съ однимъ лицемъ во главѣ, или же оно раз-

дѣляется между разными лицами. Въ Аѳинахъ было десять архонтовъ и, кромѣ того, множество другихъ исполнителей по разнымъ отраслямъ. Но такъ какъ народъ, при всемъ недовѣріи къ высшимъ классамъ, склоненъ возвеличивать одно лице, которое отвѣчаетъ настоящимъ его стремленіямъ, то случается, что въ этомъ лицѣ соединяются различныя правительственныя власти, и оно такимъ образомъ становится верховнымъ руководителемъ народа и правителемъ государства. Такъ было въ Аѳинахъ во времена Перикла.

Что касается до суда, то онъ вручается судьямъ выборнымъ или назначаемымъ по жребію, при чемъ можетъ допускаться апелляція народному собранію.

Таково устройство непосредственной демократіи. Въ представительной демократіи народъ не принимаетъ прямаго участія въ правленіи, но возлагаетъ веденіе дѣлъ на своихъ представителей.

Представительное начало есть юридическая фикція, въ силу которой уполномоченное лице заступаетъ мѣсто самого уполномочившаго. Такъ, при выборахъ, всѣ права избирателей переносятся на избираемыхъ. Заступленіе здѣсь полное и всецѣлое, по крайней мѣрѣ для извѣстнаго разряда дѣлъ; этимъ представительство отличается отъ простаго полномочія. Юридическія отличія ихъ слѣдующія: 1) одно опредѣляется началами публичнаго права, другое началами частнаго права. Поэтому полномочіе зависитъ отъ частной воли лица; оно можетъ быть частное и условное; могутъ быть и обязательныя инструкціи; дѣйствія уполномоченнаго могутъ въ томъ или другомъ случаѣ подлежать утвержденію довѣрителя. Вообще, уполномоченный дѣйствуетъ не по своему усмотрѣнію, а по волѣ уполномочившаго. Представительство, напротивъ, всегда полное; оно установляется для отправленія извѣстной государственной функціи, хотя оно можетъ относиться только въ извѣстной сферѣ, которую представивитель преступать не въ правѣ. Такъ напримѣръ, выборные люди могутъ быть представителями народа относительно законодательства, и здѣсь они являются облеченными верховною властью, но въ область исполнительную и судебную они вступаться не могутъ. 2) Уполномоченный даетъ отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ и отвѣчаетъ за нихъ передъ довѣрителемъ и передъ закономъ. Напротивъ, представитель является безотчетнымъ и безотвѣтственнымъ, какъ и самое лице, которое онъ представляетъ. Тотъ отчетъ, который выборные отдаютъ своимъ избирателямъ, не имѣетъ никакого юридическаго характера. Онъ служитъ только къ скрѣпленію взаимнаго довѣрія. 3) Уполномоченный всегда дѣйствуетъ во имя своихъ довѣрителей и для ихъ интересовъ; представитель, напротивъ, представляетъ собою не только избирателей и

ихъ интересы, но и общее начало, извѣстный элементъ власти. Поэтому онъ считается представителемъ не только избравшихъ его лицъ, но цѣлаго народа; онъ дѣйствуетъ во имя общаго блага, хотя бы оно не совпадало съ частными интересами его избирателей.

Въ демократіи начало представительства основано на томъ, что обладатель верховной власти, по самому ея существу, долженъ быть неограниченный и безотвѣтственный. Между тѣмъ, субъектъ верховной власти, народъ, не можетъ дѣйствовать непосредственно. Поэтому онъ принужденъ верховную власть возлагать на выборныя лица, которыя и суть его представители. Такимъ образомъ, здѣсь установляется двойственный субъектъ верховной власти: *непосредственный* субъектъ есть народъ, составляющій источникъ власти; *переноснымъ* субъектомъ являются народные представители, которые облечены верховною властью не по собственному праву, чѣмъ они отличаются отъ монархіи и аристократіи, а по праву, перенесенному отъ народа, чѣмъ они отличаются отъ выборныхъ сановниковъ, не обладающихъ верховною властью. Но перенесеніе здѣсь временное; народъ удерживаетъ за собою верховную власть, такъ что, по истеченіи установленнаго срока, представительство требуетъ возобновленія, или новаго перенесенія власти.

Впрочемъ, и въ представительной демократіи народъ не всегда устраняется отъ непосредственнаго участія въ правленіи. Въ Швейцаріи и въ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверной Америки утвержденію народа подлежитъ всякое измѣненіе конституціи. Это имѣетъ свое основаніе, ибо самое представительство заимствуетъ свою силу отъ основнаго закона, слѣдовательно, не можетъ стать выше его. Надъ основнымъ закономъ стоитъ только верховная власть народа. Однако учредительная власть можетъ быть перенесена и на представителей особеннымъ актомъ народной воли. Съ этою цѣлью избираются такъ называемыя учредительныя собранія. Таковы были французскія собранія 1848 и 1871 годовъ. Въ Сѣверо-Американскомъ Союзѣ, предлагаемыя измѣненія федеральной конституціи утверждаются или законодательствами отдѣльныхъ штатовъ, или особыми конвентами. Въ отдѣльныхъ же штатахъ, конвенты служатъ только приготовительными собраніями, а окончательное утвержденіе принадлежитъ всенародному голосованію.

Въ Швейцарскихъ кантонахъ и нѣкоторыхъ штатахъ Сѣверной Америки всенародному утвержденію подлежатъ и важнѣйшіе законы. Это называется referendum. Но такой порядокъ является отступленіемъ отъ представительнаго начала и приближеніемъ къ непосредственной демократіи. Онъ вызывается недовѣріемъ къ представительству. Въ особенности тамъ, гдѣ существуетъ одно собраніе, подобная сдержка

весьма полезна; она останавливаетъ увлеченія. Но и при двухъ собраніяхъ представители въ демократическомъ обществѣ бываютъ слишкомъ подвержены частнымъ вліяніямъ. Доказательствомъ служитъ Сѣверная Америка. На практикѣ referendum оказывается консервативнымъ учрежденіемъ; не разъ и въ Швейцаріи и въ Соединенныхъ Штатахъ народъ общимъ голосованіемъ отвергалъ законы, выработанные слишкомъ радикальнымъ представительствомъ.

Исключая этого случая, народъ въ представительной демократіи не принимаетъ участія въ правленіи. Всѣ дѣйствующія власти суть производныя, но ни одна изъ нихъ не представляетъ народъ всецѣло. Каждой отмежевывается извѣстная область, въ предѣлахъ которой она дѣйствуетъ полновластно. Поэтому здѣсь возможно раздѣленіе властей: законодательной, правительственной и судебной.

Законодательная власть ввѣряется собранію народныхъ представителей. Собраній можетъ быть одно или два. Въ послѣднемъ случаѣ законодательная власть предоставляется имъ совокупно; законъ получаетъ силу только одобреніемъ обѣихъ палатъ. Первый способъ основанъ на началѣ единства народной власти, второй на необходимости взаимной сдержки и болѣе зрѣлаго обсужденія законовъ. Первый способъ существуетъ въ большинствѣ Швейцарскихъ кантоновъ, гдѣ законодательная власть сосредоточивается въ Большомъ Совѣтѣ; онъ же былъ установленъ во Франціи конституціею 1848 года. Второй способъ существуетъ, какъ въ отдѣльныхъ штатахъ, такъ и въ федеральной конституціи Сѣверной Америки. Тоже устройство введено нынѣ и во Франціи. Въ обоихъ случаяхъ собранія въ чистой демократіи избираются на срокъ, всеобщею подачей голосовъ; но какъ сроки, такъ и способы избранія для обѣихъ палатъ могутъ быть различны. Во Франціи Палата Представителей выбирается заразъ всеобщею подачей голосовъ; Сенатъ же возобновляется по третямъ, и выборы производятся избирательными коллегіями, составленными изъ общинныхъ совѣтниковъ.

Правительственная власть отдѣляется отъ законодательной. Сосредоточеніе всѣхъ властей въ собраніи представителей бывало только въ революціонныя времена и дѣлалось орудіемъ самаго страшнаго деспотизма. Таковъ былъ французскій Конвентъ. Но правительственная власть можетъ быть поставлена въ большую или меньшую зависимость отъ законодательной, когда послѣдней предоставляется выборъ правителей и надзоръ за управленіемъ. Эта система господствуетъ въ Швейцаріи; она же установлена конституціею современной Французской республики: президентъ республики выбирается на семь лѣтъ соединеннымъ собраніемъ обѣихъ палатъ. Въ Америкѣ, напротивъ, правительственная власть

избирается непосредственно народомъ и такимъ образомъ ставится въ совершенную независимость отъ законодательной. Въ такомъ случаѣ требуется ихъ соглашеніе. Съ этою цѣлью главѣ правительственной власти дается такъ называемое пріостанавливающее veto, то есть, право отвергать новые законы, съ тѣмъ однако, что они получаютъ силу, если они снова будутъ утверждены двумя третями голосовъ, или инымъ умноженнымъ большинствомъ обѣихъ палатъ. Съ другой стороны, какъ президентъ, такъ и губернаторы штатовъ ограничиваются въ назначеніи важнѣйшихъ должностныхъ лицъ требованіемъ согласія Сената. Во Франціи выборъ президента народнымъ голосованіемъ въ 1848 году повелъ къ тому, что всенародный избранникъ назначилъ угодное ему министерство и затѣмъ совершилъ политическій переворотъ, который сдѣлалъ его полновластнымъ хозяиномъ Франціи. Въ нынѣшней конституціи, установляющей отвѣтственность министровъ передъ народными представителями, президентъ назначаетъ министровъ изъ большинства палаты. Какъ скоро они теряютъ въ ней поддержку, они подаютъ въ отставку. Это—приложеніе къ республиканскому правленію способа дѣйствія, выработаннаго въ ограниченной монархіи. О немъ будетъ рѣчь ниже.

Правительственная власть можетъ быть вручена одному лицу, коллегіи, наконецъ нѣсколькимъ лицамъ въ раздѣльности, въ различныхъ сферахъ. Послѣдній способъ болѣе свойственъ непосредственной демократіи; однако, въ штатахъ Сѣверной Америки, онъ получилъ широкое распространеніе. Кромѣ стоящаго во главѣ управленія губернатора, непосредственно народомъ выбираются многія другія лица, дѣйствующія самостоятельно. Согласіе установляется законами, подробно опредѣляющими, какъ вѣдомство, такъ и способы дѣйствія исполнителей. Но конечно, при такомъ устройствѣ, о силѣ и единствѣ власти не можетъ быть рѣчи. Во Франціи, во главѣ правленія стоитъ также одно лице, президентъ республики, и другихъ выборовъ не производится; но, какъ сказано, онъ управляетъ посредствомъ министерства, опирающагося на большинство палаты. Въ Швейцаріи, напротивъ, правительственная власть ввѣряется коллегіи, которая выбирается или Большимъ Совѣтомъ, или непосредственно народомъ, какъ въ Женевѣ.

Что касается до судебной власти, то судьи избираются либо народомъ, либо собраніемъ представителей, либо наконецъ назначаются правительственною властью. Первый способъ существуетъ во многихъ штатахъ Сѣверной Америки, второй въ Швейцаріи, третій во Франціи. Присяжные же всегда назначаются по жребію изъ полноправныхъ гражданъ. Отношеніе суда къ другимъ отраслямъ власти будетъ подробнѣе разсмотрѣно ниже.

ГЛАВА IX.

Смѣшанная республика.

Существо всякаго смѣшаннаго образа правленія состоитъ въ томъ, что онъ представляетъ сочетаніе различныхъ политическихъ началъ и элементовъ, которые приводятся къ соглашенію въ общемъ устройствѣ. Такъ какъ государство, по своей идеѣ, есть сложный организмъ, заключающій въ себѣ разнообразные элементы, власть, законъ, свободу, которые всѣ направляются къ общей цѣли, то смѣшанныя формы, по самому своему характеру, являются наиболѣе полнымъ осуществленіемъ этой идеи. Каждый элементъ, представленный тѣми или другими общественными группами или лицами, монархомъ, аристократіей и демократіей, получаетъ здѣсь самостоятельное значеніе и подобающее ему мѣсто въ цѣломъ, и чѣмъ болѣе развиты эти элементы, тѣмъ болѣе самое устройство приближается къ возможно полному осуществленію идеи государства. Но вмѣстѣ съ тѣмъ, каждый элементъ менѣе развитъ, нежели въ чистыхъ образахъ правленія. Свобода не столь широка, какъ въ чистой демократіи, хотя нерѣдко она здѣсь лучше охраняется, ибо воздерживается отъ излишествъ. Съ своей стороны, законъ становится въ нѣкоторую зависимость отъ свободы, а потому имѣетъ менѣе твердости, нежели въ чистой аристократіи. Наконецъ, всего менѣе сохраняется единство власти, ибо здѣсь верховная воля истекаетъ изъ соглашенія различныхъ элементовъ. А такъ какъ начало власти составляетъ первую потребность всякаго общества, другіе же элементы получаютъ свое значеніе только когда обезпечена эта, то можно сказать, что вообще смѣшанныя формы соотвѣтствуютъ болѣе сложному и развитому состоянія государства. Возможность ихъ примѣненія опредѣляется возможностью гармоническаго соглашенія тѣхъ общественныхъ элементовъ, изъ которыхъ они слагаются, ибо результатомъ всетаки должна быть единая верховная воля.

Смѣшанная республика представляетъ соединеніе аристократіи съ демократіей. Это сочетаніе можетъ быть двоякаго рода: или различные элементы, сохраняя свою обособленность, соединяются въ общемъ устройствѣ, или же сливаются начала аристократическія съ демократическими, изъ чего образуются новыя формы. То и другое можетъ существовать рядомъ.

Соединеніе обоихъ элементовъ въ совокупномъ устройствѣ установляется тамъ, гдѣ аристократія и демократія составляютъ два отдѣльныя сословія, изъ которыхъ каждое имѣетъ свое участіе въ правленіи. Аристократія можетъ имѣть свои особыя собранія, также какъ и демо

кратія. Такъ, въ Римѣ были комиціи по куріямъ, по центуріямъ и по трибамъ (comitia curiata, centuriata и tributa). Первыя были чисто аристократическія, послѣднія демократическія, вторыя смѣшанныя. Или же аристократія пользуется извѣстными преимуществами, напримѣръ правомъ на замѣщеніе нѣкоторыхъ должностей. Такъ, въ Римской республикѣ, первоначально всѣ должности замѣщались патриціями, затѣмъ мало по малу расширялись права плебеевъ, пока наконецъ оба сословія не уравнялись въ политическихъ правахъ. Однако, до конца республики, патриціи замѣщали должности одного изъ консуловъ и одного цензора, такъ что всегда сохранялся аристократическій элементъ. Иногда правящая аристократическая коллегія отчасти сама себя восполняетъ, отчасти пополняется народнымъ выборомъ, вслѣдствіе чего демократическій элементъ получаетъ нѣкоторое вліяніе на самый составъ аристократической корпораціи. Подобное устройство существовало во многихъ Швейцарскихъ кантонахъ. Еще большее вліяніе получаетъ демократическое начало, когда весь составъ аристократической коллегіи опредѣляется народнымъ выборомъ. Въ Римѣ, выборные сановники становились пожизненными членами Сената. Такъ какъ Сенатъ составлялъ аристократическое собраніе, то раздѣльность обоихъ элементовъ сохранялась, не смотря на пополненіе коллегіи путемъ выборовъ. Въ Римѣ изъ этого образовалась весьма сильная олигархія оптиматовъ, которые, пользуясь своимъ положеніемъ, проводили своихъ кандидатовъ въ народномъ собраніи и съ трудомъ допускали въ среду свою людей новыхъ. Въ Аѳинахъ, исходящіе архонты становились пожизненными членами Ареопага, что давало значительный вѣсъ аристократическому элементу. Только съ уничтоженіемъ политическаго значенія Ареопага закономъ Эфіалта окончательный перевѣсъ получила демократія. Но вообще, этотъ послѣдній способъ сочетанія элементовъ скорѣе всего ведетъ къ ихъ смѣшенію. Рѣшающее вліяніе имѣютъ тутъ фактическія условія выбора. Чѣмъ болѣе занятіе высшихъ должностей доступно только знатнымъ и богатымъ, тѣмъ меньшее значеніе имѣетъ народный выборъ.

Полное сліяніе началъ аристократическихъ съ демократическими представляетъ установленіе ценза, опредѣляющаго политическую правоспособность. Цензъ есть извѣстное количество имущества или платимыхъ податей, составляющее условіе для пріобрѣтенія политическихъ правъ. Аристократическое начало состоитъ здѣсь въ томъ, что не весь народъ принимаетъ участіе въ правленіи, а только извѣстный классъ, обладающій нѣкоторымъ достаткомъ; демократическое начало состоитъ въ томъ, что это условіе всѣмъ доступно; слѣдовательно, здѣсь нѣтъ сословія, отдѣленнаго отъ народа. Такъ какъ образованіе и досугъ,

необходимые для занятія государственными дѣлами, пріобрѣтаются только при извѣстномъ достаткѣ, который даетъ и надлежащую независимость, то цензъ служитъ внѣшнимъ признакомъ политической *способности*; но этотъ признакъ не наслѣдственный, не принадлежащій исключительно извѣстнымъ лицамъ, а связанный съ условіями общими для всѣхъ. Вообще, цензомъ установляется господство богатства — *тимократія*. По существу своему, эта система ведетъ къ преобладанію средняго класса, стоящаго посрединѣ между аристократіею и народомъ. Но тимократія можетъ быть устроена и въ пользу аристократіи, которая обыкновенно состоитъ изъ богатыхъ людей. Въ такомъ случаѣ послѣдняя лишается бѣднѣйшихъ своихъ членовъ и пополняется богатыми людьми изъ народа, что служитъ къ ея укрѣпленію.

Господству средняго класса соотвѣтствуетъ установленіе одного ценза, общаго для всѣхъ и притомъ не слишкомъ высокаго. Тогда большинство полноправныхъ гражданъ состоитъ изъ средняго состоянія людей. Напротивъ, аристократія можетъ получить перевѣсъ при раздѣленіи народа на нѣсколько классовъ, изъ которыхъ важнѣйшія преимущества даются высшему. Такъ, въ Римѣ, главнымъ избирательнымъ учрежденіемъ было собраніе по центуріямъ. Весь народъ раздѣленъ былъ на пять классовъ, по цѣнности земельной собственности. Классы раздѣлялись на центуріи; каждой центуріи предоставленъ былъ одинъ голосъ въ народномъ собраніи. Но первый классъ имѣлъ 80 голосовъ, къ которымъ присоединялись еще 18 центурій всадниковъ, что составляло вмѣстѣ 98 голосовъ, принадлежавшихъ высшему и зажиточнѣйшему классу, состоявшему большею частью изъ патриціевъ. Прочіе же четыре класса, вмѣстѣ съ дополнительными центуріями, имѣли всего 95 голосовъ, такъ что перевѣсъ всегда оставался на сторонѣ первыхъ. Впослѣдствіи собраніе по центуріямъ было преобразовано въ болѣе демократическомъ смыслѣ, но по скудости извѣстій подробности этого преобразованія недостаточно выяснены.

Раздѣленіе по классамъ можетъ быть установлено и для избираемыхъ. Такъ, въ Аѳинахъ, Солонъ раздѣлилъ народъ на четыре класса, по количеству дохода. Только три первые могли быть выбираемы въ государственныя должности и одинъ первый въ должность архонтовъ. Но съ другой стороны, народное собраніе носило чисто демократическій характеръ; здѣсь голоса подавались не по классамъ, а поголовно.

Въ новое время, при значительномъ развитіи движимаго капитала, установленіе ценза по разрядамъ ведетъ къ преобладанію не аристократіи, состоящей главнымъ образомъ изъ землевладѣльцевъ, а выс-

шаго купечества, обладающаго капиталомъ. Это обнаруживается, напримѣръ, въ политическихъ выборахъ Пруссіи, устроенныхъ на этомъ началѣ; тоже было и у насъ, по Городовому Положенію 1873 года. По этой системѣ, сумма всѣхъ прямыхъ податей раздѣляется на три части. Самые крупные плательщики, уплачивающіе первую треть, образуютъ первый классъ, слѣдующіе затѣмъ второй, наконецъ остальная масса третій. Каждый разрядъ выбираетъ одинакое съ другими количество представителей.

Такого рода устройство, какова бы ни была комбинація, имѣетъ ту огромную выгоду, что самые мелкіе плательщики не исключаются изъ политическихъ правъ; сюда можно ввести даже всю массу народа; но перевѣсъ получаютъ зажиточные классы, болѣе способные къ политической жизни. Здѣсь сочетаются противоположные общественные элементы и каждый изъ нихъ получаетъ подобающее ему мѣсто въ государственномъ организмѣ. Лучшее время Римской республики было то, въ которомъ преобладающее значеніе имѣли комиціи по центуріямъ. Въ новомъ мірѣ, развитіе движимаго капитала вноситъ сюда элементъ прогресса и просвѣщенія, ибо капиталъ есть наслѣдіе одного поколѣнія, передаваемое другому, а въ этомъ накопленіи наслѣдственнаго достоянія состоитъ все человѣческое развитіе. Средніе классы, по существу своему, суть носители человѣческаго прогресса. При этомъ самые способы распредѣленія народа по классамъ могутъ быть весьма разнообразны. Все дѣло находится въ рукахъ законодателя, котораго искусство проявляется въ этихъ комбинаціяхъ. Онъ можетъ дать перевѣсъ тому или другому элементу, или установить между ними равновѣсіе, соотвѣтствующее жизненнымъ отношеніямъ. Можно предвидѣть, что при реакціи противъ господствующихъ нынѣ демократическихъ стремленій классная система будетъ играть значительную роль въ политической исторіи европейскихъ государствъ.

Нѣкоторые писатели видятъ въ самомъ представительномъ устройствѣ сліяніе демократическаго начала съ аристократическимъ, ибо здѣсь выбираются лучшіе люди, на которыхъ возлагается правленіе. Это мнѣніе опирается на Аристотеля, который выборъ считалъ аристократическимъ способомъ замѣщенія должностей, а жребій демократическимъ. Однако съ этимъ мнѣніемъ нельзя согласиться. Аристократическое начало существуетъ только тамъ, гдѣ часть народа имѣетъ преимущества независимыя отъ народной воли; здѣсь же, при возобновленіи выбора, все исходитъ отъ народа и все къ нему возвращается; слѣдовательно, это—начало чисто демократическое.

Что касается до устройства власти въ смѣшанной республикѣ, то оно можетъ быть весьма разнообразное и весьма искусственное. Мож-

но сказать, что это самый сложный и самый искусственный изъ всѣхъ образовъ правленія. Онъ можетъ существовать при непосредственной или при представительной демократіи. Первое мы видимъ въ древности, второе въ новомъ мірѣ.

При непосредственной демократіи могутъ совмѣщаться рядомъ нѣсколько народныхъ собраній. Въ Римѣ, какъ сказано, ихъ было три: комиціи по куріямъ, по центуріямъ и по трибамъ. Каждое изъ нихъ имѣло свое вѣдомство. Но чисто аристократическое собраніе по куріямъ рано потеряло свое значеніе, и чѣмъ болѣе получала преобладаніе демократія, тѣмъ болѣе расширялся кругъ дѣйствія трибутныхъ комицій.

Могутъ существовать также нѣсколько правительственныхъ совѣтовъ. Въ Римѣ былъ одинъ Сенатъ; но въ Аѳинахъ было два совѣта, Булэ и Ареопагъ: первый съ чисто демократическимъ характеромъ, второй съ аристократическимъ; первый собственно правительствующій, второй надзирающій. Когда послѣдній лишился всѣхъ существенныхъ своихъ правъ, центромъ управленія остался одинъ первый.

Нѣкоторые Швейцарскіе кантоны представляютъ соединеніе представительной демократіи съ аристократіей. Такъ, въ Люцернѣ, по конституціи 1814 года, Большой Совѣтъ, замѣнившій народное собраніе, состоялъ изъ 100 городскихъ и сельскихъ членовъ, избираемыхъ пожизненно; но изъ нихъ 40 городскихъ и 29 сельскихъ назначались самимъ Совѣтомъ; остальные выбирались гражданами. Малый же или Ежедневный Совѣтъ восполнялъ самъ себя изъ членовъ Большаго Совѣта. Въ Бернѣ, по конституціи 1816 года, Большой Совѣтъ состоялъ изъ 99 сельскихъ и 200 городскихъ членовъ. Изъ нихъ 74 сельскихъ выбирались жителями, а 25 Большимъ Совѣтомъ; городскіе же члены всѣ выбирались Малымъ Совѣтомъ съ присоединеніемъ къ нему адъюнктовъ, назначаемыхъ по жребію изъ членовъ Большаго Совѣта. Малый же совѣтъ выбирался ежегодно Большимъ Совѣтомъ изъ среды себя. Въ Женевѣ, до 1782 года существовало общее собраніе гражданъ, которое выбирало половину членовъ Большаго Совѣта; другая половина выбиралась Сенатомъ, а Сенатъ выбирался Большимъ Совѣтомъ. Въ 1782 году самое избраніе половины Совѣта было отнято у народнаго собранія, такъ что совѣты восполняли сами себя. Но въ 1789 году прежняя конституція была возстановлена.

Смѣшанной республикѣ свойственно раздѣленіе исполнительной власти между различными лицами и установленіе возможно большаго взаимнаго контроля между ними, ибо здѣсь различныя власти представляютъ различные политическіе элементы, которые должны уравновѣши-

ваться. Эта потребность тѣмъ ощутительнѣе, чѣмъ болѣе самая власть раздѣлена между обоими элементами. Напротивъ, чѣмъ болѣе преобладаетъ аристократія, тѣмъ менѣе нужды въ такомъ раздробленіи. Въ Римѣ, по изгнаніи царей, вся исполнительная власть первоначально сосредоточивалась въ рукахъ двухъ выборныхъ консуловъ. Когда плебеи стали требовать участія въ правленіи, первая ихъ побѣда состояла въ установленіи народныхъ трибуновъ, которые, не имѣя власти повелѣвать (imperium), имѣли право останавливать дѣйствія всѣхъ властей, налагая на нихъ свой запретъ (veto). Это было отрицательное право защиты интересовъ своего сословія. Затѣмъ, когда плебеи стали домогаться участія въ консульствѣ, отъ консульской власти постепенно отдѣлялись различныя отрасли, которыя ввѣрялись особымъ должностнымъ лицамъ: цензорамъ, претору, курульнымъ эдилямъ. Эти должности оставались за патриціями, пока наконецъ, шагъ за шагомъ, плебеи не добились полнаго раздѣленія власти. Мы видимъ здѣсь какъ бы два народа, которые взаимно проникаютъ другъ друга, отчего происходятъ самыя разнообразныя формы и сочетанія.

Изъ всего этого очевидно, что смѣшанная республика представляетъ одинъ изъ самыхъ сложныхъ образовъ правленія, который поэтому всего труднѣе установляется и поддерживается. Она должна соединить въ себѣ противоборствующіе общественные элементы, предоставивъ имъ притомъ полную свободу. Но во всякомъ обществѣ, при розни элементовъ, является необходимость высшей власти, которая бы господствовала надъ разрозненными стихіями и воздерживала ихъ борьбу. Эта потребность оказывается и въ смѣшанной республикѣ. Отсюда общее явленіе въ греческихъ городахъ, что водвореніе смѣшанной республики сопровождается тиранніей. Послѣ Солона явился Писистратъ. Однако, тираннія не упрочиваетъ существующаго порядка: насильственно подчиняя всѣхъ единой власти, независимой отъ общества, она уравниваетъ классы и такимъ образомъ готовитъ господство демократіи. Болѣе соотвѣтствуетъ потребностямъ смѣшанной республики добровольный выборъ лицъ, которымъ вся власть предоставляется пожизненно или на время. Таковы были въ Греціи эсимнеты, то есть, воздающіе каждому должное (отъ αἶσα—доля, ἀισυμνάω—распредѣляю правду). Въ Римѣ, гдѣ, вслѣдствіе необыкновенной политической мудрости народа, внутренняя борьба между патриціями и плебеями происходила безъ революцій, путемъ уступокъ, въ замѣну тиранніи существовала законная должность, облеченная неограниченною властью, но на извѣстный срокъ—диктатура. Диктаторъ назначался на шесть мѣсяцевъ, при внѣшнихъ опасностяхъ или при разгарѣ внутренней борьбы. Это учрежденіе содѣйствовало тому, что

борьба сохраняла свой мирный характеръ, и, не смотря на разгаръ страстей, государственное устройство оставалось ненарушимымъ. Въ подобныхъ учрежденіяхъ выражается потребность монархическаго начала.

ГЛАВА X.

Ограниченная монархія.

Ограниченная монархія представляетъ сочетаніе монархическаго начала съ аристократическимъ и демократическимъ. Въ этой политической формѣ выражается полнота развитія всѣхъ элементовъ государства и гармоническое ихъ сочетаніе. Монархія представляетъ начало власти, народъ, или его представители, начало свободы, аристократическое собраніе постоянство закона, сдерживающаго съ одной стороны произволъ единичной власти, съ другой стороны необузданность свободы, и всѣ эти элементы, входя въ общую организацію, должны дѣйствовать согласно для достиженія общей цѣли. Идея государства достигаетъ здѣсь высшаго развитія; но возможность осуществленія идеи зависитъ не отъ теоретическихъ соображеній, а отъ жизненныхъ условій, которыя могутъ быть весьма разнообразны и далеко не всегда на лицѣ. Объ этомъ будетъ рѣчь въ *Политикѣ*.

Самое устройство ограниченной монархіи можетъ быть различно, смотря по свойству тѣхъ аристократическихъ и демократическихъ элементовъ, которые входятъ въ его составъ. Эти элементы могутъ имѣть чисто политическій характеръ, но они могутъ также корениться въ другихъ союзахъ, патріархальномъ, гражданскомъ, религіозномъ, сохраняя свою силу въ самомъ государственномъ строѣ. Отсюда различныя формы ограниченной монархіи, характеризующія различныя эпохи политическго развитія, древность, средніе вѣка и новое время. Выше мы уже видѣли существенныя черты тѣхъ строеній, которыя мы назвали негосударственными. Здѣсь приходится къ нимъ возвратиться.

Форма ограниченной монархіи, свойственная древности, есть *племенная монархія*. Она составляетъ собственно переходъ отъ патріархально-теократичсскаго государства къ чисто свѣтской республикѣ. При ослабленіи теократическаго начала, монархія выдвигается какъ представительница политической власти. Она отступаетъ отъ священныхъ законовъ, совершаетъ иногда политическія преобразованія во имя свѣтскихъ цѣлей и ставитъ свою волю выше освященнаго обычаемъ порядка. Черезъ это она переходитъ въ тираннію и тѣмъ подготовляетъ собственное паденіе. Это явленіе повторяется, какъ въ Греціи, такъ и въ Римѣ.

Происходя отъ героической монархіи, носящей въ себѣ частью племенной, частью теократическій характеръ, ограниченная монархія древняго міра сохраняетъ всѣ существенныя черты послѣдней. Во главѣ стоитъ царь, наслѣдственный или выборный. Мы видѣли, что при ослабленіи кровной связи родовое старшинство замѣняется выборомъ. Въ Спартѣ было два царя, принадлежавшіе къ двумъ отраслямъ дома Гераклидовъ. Въ Римѣ царь былъ выборный. Въ способѣ выбора выражались различныя начала, входившія въ составъ царской власти. Выборъ руководился междуцаремъ (interrex), который назначался невыясненнымъ путемъ поочередно изъ знатныхъ родовъ. Междуцарь предлагалъ кандидата, а народное собраніе изъявляло согласіе. Этимъ актомъ выборному лицу вручалась племенная власть (potestas). Затѣмъ наступало религіозное посвященіе (inauguratio). Авгуръ, въ присутствіи народа, надъ стоящимъ царемъ, допрашивалъ божество, которое знаменіями выражало свою волю. Наконецъ, послѣ всего этого, актомъ народной воли (lex curiata de imperio), избранному и посвященному вручалась государственная власть (imperium). Онъ становился верховнымъ повелителемъ, военачальникомъ и судьею. Онъ же былъ и верховнымъ первосвященникомъ, соединяя въ себѣ такимъ образомъ и свѣтское и религіозное начала. Законъ о врученіи власти могъ дать царю и обширныя законодательныя полномочія, чему примѣръ представляютъ преобразованія Сервія Туллія.

При всемъ томъ, царь не былъ неограниченнымъ властителемъ. Онъ связанъ былъ неизмѣннымъ религіознымъ закономъ, отступленіе отъ котораго считалось святотатствомъ. Рядомъ съ нимъ стоялъ совѣтъ старшинъ, Сенатъ, или Герусія, съ которымъ онъ долженъ былъ совѣщаться по всѣмъ важнымъ дѣламъ. Судилъ онъ также совокупно съ совѣтниками. Было и народное собраніе, утверждавшее всѣ важнѣйшія мѣры, и имѣвшее также участіе въ судѣ. Въ тѣ первоначальныя времена строго опредѣленнаго разграниченія правъ, конечно, не могло быть. Священный законъ и обычай замѣняли юридическія постановленія. Но чѣмъ болѣе въ обществѣ зарождались новыя потребности, тѣмъ слабѣе становились эти ограниченія. Государственный элементъ, состоявшій въ правѣ повелѣвать, выдвигался все болѣе и болѣе. Ограниченная монархія превращалась съ неограниченную, чѣмъ самымъ подрывалось ея значеніе. Племенные союзы, вмѣстѣ съ теократическимъ началомъ, были еще слишкомъ крѣпки, чтобы поддаться произволу властителя. Поэтому, всѣ эти монархіи пали, уступая мѣсто республикѣ.

Изъ совершенно иныхъ элементовъ образовалась ограниченная монархія, возникшая изъ средневѣковаго быта. Она приняла форму *монархіи съ сословнымъ представительствомъ*. Монархическое начало вы-

работалось здѣсь не изъ патріархіи, а изъ вотчиннаго устройства. Вотчинникъ былъ владѣльцемъ земли, но живущіе на ней вольные люди не были его подданными, обязанными безусловнымъ повиновеніемъ государству. Они имѣли свои частныя права, независимыя отъ общественной власти, и весьма ограниченныя обязанности, опредѣляемыя договоромъ. Вотчинникъ не могъ распоряжаться ими по произволу; но въ случаѣ общаго дѣла онъ долженъ былъ взывать къ добровольному ихъ содѣйствію, если собственныхъ частныхъ средствъ было недостаточно. Это содѣйствіе было различно, смотря по призванію и положенію лицъ. Группы вольныхъ людей, связанныхъ общими занятіями, а потому и общими интересами, образовали отдѣльныя сословія съ особенными правами. Каждое изъ нихъ принимало участіе въ общемъ дѣлѣ, на сколько оно его касалось. Оно собственными силами отстаивало свои права и интересы и добровольно помогало вотчиннику.

Этотъ порядокъ сохранился, когда изъ вотчины образовалось государство. Политическое единство придало единство и сословнымъ собраніямъ; съ расширеніемъ государственныхъ потребностей умножилось и число дѣлъ, требующихъ содѣйствія сословій. Отсюда участіе послѣднихъ въ государственной власти.

Однако это участіе могло быть различно, смотря по тому, какого рода монархія образовалась изъ вотчины. Въ неограниченной монархіи сословныя собранія становятся чисто совѣщательными учрежденіями. Монархъ собираетъ сословныхъ представителей для помощи и совѣта (aide et conseil). Таковы были въ значительной степени французскіе генеральные штаты; таковы же были вполнѣ наши земскіе соборы. Но тамъ, гдѣ сословія сохранили свои вольности, тамъ сословныя собранія не только давали помощь и совѣтъ, но и оберегали свои права. Тутъ произошло дѣйствительное ограниченіе монархической власти. Главное право сословій состояло въ согласіи на уплату податей, безъ которыхъ монархъ не могъ обойтись. Подать въ средніе вѣка не считалась государственною обязанностью. Мѣстные владѣльцы и города обязаны были весьма незначительною денежною платою въ пользу верховнаго вотчинника; все, что требовалось сверхъ того, могло взиматься не иначе, какъ по добровольному ихъ согласію. Вслѣдствіе этого, съ умноженіемъ государственныхъ потребностей, государственные доходы стали въ зависимость отъ сословій. Это было самое сильное средство ограничивать власть королей. Во Франціи монархія сдѣлалась неограниченною, когда высшія сословія уступили королю право произвольно облагать податями низшія. Въ Англіи, напротивъ, право согласія на подати сдѣлалось источникомъ всѣхъ остальныхъ правъ. Кромѣ того, такъ какъ сословія имѣли свои неотъемлемыя вольности,

то измѣнять и стѣснять ихъ также нельзя было иначе, какъ съ ихъ согласія. Поэтому всякій законъ, который касался сословныхъ привилегій, требовалъ ихъ согласія. Отсюда развилось участіе сословныхъ представителей въ законодательной власти.

Такимъ образомъ, изъ сословнаго представительства выработалось конституціонное устройство новаго времени. Однако послѣднее существенно отличается отъ перваго. Одно основано на частныхъ, корпоративныхъ началахъ, другое на началахъ государственныхъ. Главные отличительные признаки слѣдующіе:

1. Право участія въ сословныхъ собраніяхъ было привилегіею, то есть, частнымъ правомъ каждаго отдѣльнаго сословія или корпораціи, а не установленіемъ общаго государственнаго закона во имя общественной пользы.

2. Каждое сословіе представляло только себя и дѣйствовало за себя. Отдѣльныя сословныя собранія могли постановлять частныя рѣшенія и входить въ частныя соглашенія съ королемъ по касавшимся до ихъ сословія дѣламъ.

3. Такъ какъ въ основаніи лежало частное право корпорацій, то нерѣдко послѣднія представлялись своими властями. При чисто совѣщательныхъ собраніяхъ ничего большаго не требовалось. Если же въ собраніе посылались выборные, то они были не настоящіе *представители*, могущіе дѣйствовать по собственному усмотрѣнію, безъ всякой юридической отвѣтственности, а *уполномоченные*, дѣйствующіе по обязательному полномочію отъ своихъ избирателей, получающіе отъ нихъ содержаніе и отвѣтственные передъ ними.

4. Сословныя собранія сзывались по мѣрѣ нужды, безъ всякихъ опредѣленныхъ правилъ.

5. Права собраній существенно состояли въ защитѣ *вольностей*, то есть, частныхъ правъ своего сословія. Поэтому и участіе ихъ въ законодательствѣ и финансовыхъ дѣлахъ ограничивалось частными вопросами и рѣшеніями, насколько они касались сословныхъ правъ. Но здѣсь оно было полное. Иногда сословіе само управляло кассою, составлявшеюся изъ взносовъ его членовъ, такъ что для общихъ расходовъ, кромѣ королевской казны, существовала еще казна сословная.

6. Отношенія къ королевской власти были договорныя. Сословія давали королю деньги и помощь, а король подтверждалъ ихъ вольности. Нерѣдко свое согласіе на взносы они соединяли съ извѣстными условіями.

7. Всякій кто считалъ свои права нарушенными, имѣлъ право сопротивленія. Въ Великой Хартіи, которую англійскіе бароны вымогли у Іоанна Безземельнаго, сказано, что бароны и народъ, въ случаѣ от-

каза въ удовлетвореніи ихъ требованій, могутъ захватить земли и имущество короля, оставляя неприкосновенными только его лице и семейство. Для надзора за исполненіемъ условій былъ установленъ комитетъ изъ двадцати пяти бароновъ, которые принимали прошенія отъ обиженныхъ и прибѣгали ко всѣмъ нужнымъ мѣрамъ для возстановленія нарушеннаго права. Всѣ жители королевства должны были присягать, что они будутъ слушать ихъ приказанія. Подобныя постановленія заключала въ себѣ и Венгерская Золотая Булла.

Сословныя собранія могли обнимать всѣ сословія или только нѣкоторыя. Средневѣковыя сословія были дворянство, духовенство, горожане и сельчане. Послѣдніе рѣдко принимали отдѣльное участіе въ собраніяхъ, хотя встрѣчаются тому примѣры, въ Виртембергѣ, въ Тиролѣ, въ Фрисландіи, въ Швеціи. Во Франціи сельское сословіе юридически сливалось съ городскимъ подъ именемъ третьяго (tiers-état); но сельскія общины имѣли ничтожное представительство. Города также далеко не всѣ участвовали въ собраніяхъ; на это требовались королевскія привилегіи, которыя давались не только важнѣйшимъ, но иногда совершенно неважнымъ, по особой милости. Дворянство раздѣлялось на высшее и низшее; эти два разряда могли засѣдать или вмѣстѣ или раздѣльно.

Но встрѣчаются формы ограниченной монархіи, въ которыхъ въ собраніяхъ участвовали только дворянство и высшее духовенство. Въ такомъ случаѣ происходитъ смѣшеніе монархіи съ аристократіей. При этомъ можетъ быть перевѣсъ или того или другаго начала. Примѣръ монархіи, ограниченной аристократіею, представляетъ Венгрія до 1849 года. Примѣръ аристократіи съ монархіей во главѣ представляетъ Польша до ея раздѣленія.

Въ Венгріи монархія, нѣкоторое время избирательная, сдѣлалась наслѣдственною въ Австрійскомъ домѣ. Сословное собраніе, Діэта, состояло изъ двухъ палатъ (tabulae): верхней, гдѣ засѣдали члены высшаго дворянства, или магнаты, къ которымъ присоединялись государственные сановники и епископы, и нижней, гдѣ засѣдали выборные отъ остальнаго дворянства. Въ послѣдней присутствовали и представители нѣкоторыхъ городовъ, но безъ права голоса. Выборные получали инструкціи отъ своихъ избирателей и могли быть ими смѣняемы. Сами избиратели имѣли право присутствовать въ засѣданіяхъ и выражать одобреніе или неодобреніе. Всякій законъ долженъ былъ исходить отъ нижней палаты; верхняя имѣла только право согласія или несогласія. Но въ случаѣ несогласія, обѣ палаты соединялись и постановляли совокупное рѣшеніе. При этомъ и король имѣлъ право издавать указы безъ согласія Діэты. Такъ изданъ былъ урбаріумъ

Маріи Терезіи, опредѣлявшій отношенія помѣщиковъ къ поселеннымъ на землѣ ихъ крѣпостнымъ крестьянамъ. Король могъ собственною властью взимать и косвенные налоги. Но для прямыхъ податей требовалось согласіе Діэты, и составлявшее ее дворянство пользовалось своими преимуществами, чтобъ избавиться отъ всякихъ тяжестей и все свалить на низшія сословія, которыя именовались misera plebs contribuens. Весь гнетъ падалъ главнымъ образомъ на подвластныя національности. Немудрено, что при революціи 1848 года австрійское правительство нашло поддержку въ притѣсненныхъ Славянахъ. Это движеніе, освободившее низшіе классы и подчиненныя народности, положило вмѣстѣ съ тѣмъ конецъ старой венгерской конституціи.

Въ Польшѣ, въ отличіе отъ Венгріи, монархія изъ наслѣдственной сдѣлалась избирательною, что окончательно ее ослабило и лишило государство всякой твердой точки опоры. Избраніе принадлежало дворянству, которое посылало нунціевъ въ Сеймъ. Уполномоченные избирались въ мѣстныхъ сеймикахъ; но и сами избиратели присутствовали на общемъ Сеймѣ и принимали участіе въ выборѣ короля. Такимъ образомъ, на большой равнинѣ Воля собиралось иногда до двухъ сотъ тысячъ человѣкъ, и весьма часто избраніе рѣшалось силою или помощью чужаго войска. При избраніи, монарху ставились условія, на основаніи которыхъ онъ долженъ былъ править. Правительство состояло изъ короля, Сената и Палаты Нунціевъ. Послѣдняя избиралась такъ же, какъ и избирательный Сеймъ. Она имѣла власть законодательную. Сенаторы назначались королемъ пожизненно; съ ними засѣдали также епископы и десять высшихъ долджностныхъ лицъ государства, которыя также назначались королемъ и не могли быть имъ смѣняемы. Кромѣ участія въ законодательной власти, Сенатъ участвовалъ и въ правительственныхъ дѣйствіяхъ.

Характеристическая особенность польской конституціи состояла въ томъ, что для выборовъ и рѣшеній Сейма требовалось единогласіе. Мы видѣли, что это начало вытекало изъ средневѣковыхъ понятій о свободѣ. Вольный человѣкъ повиновался не иначе, какъ по собственному согласію; обязанность меньшинства повиноваться большинству не признавалась. Общее рѣшеніе было дѣломъ взаимнаго договора. Поэтому каждый польскій депутатъ могъ остановить рѣшеніе Сейма. Это право называлось liberum veto, свободнымъ запретомъ. Оно простиралось до того, что несогласіе одного лица не только останавливало тотъ законъ, о которомъ шелъ споръ, но дѣлало недѣйствительнымъ всѣ остальныя постановленія Сейма. Разумѣется, при такихъ условіяхъ, рѣшеніе большею частью становилось невозможнымъ. А такъ какъ иногда оно было необходимо, то въ этихъ случаяхъ Сеймъ обращался

въ *конфедерацію*, съ согласія или даже безъ согласія короля. Конфедерація была ничто иное какъ насильственное рѣшеніе большинства: такъ какъ законнымъ путемъ идти было невозможно, то надобно было употребить силу противъ непокорнаго меньшинства. Если послѣднее было малочисленно, оно не смѣло противиться; но если оно было достаточно сильно, оно составляло антиконфедерацію, и тогда возгоралась междоусобная война.

Эта конституція, представлявшая въ сущности только узаконенную анархію, ярко характеризуетъ средневѣковыя начала, отъ которыхъ Польша не умѣла освободиться. Она пала вслѣдствіе неспособности установить у себя настоящую верховную власть.

Исторія монархіи съ сословными собраніями, вообще, представляетъ картину непрестанныхъ внутреннихъ раздоровъ и борьбы королевской власти преимущественно съ дворянствомъ, которое имѣло наиболѣе силы и вѣса, а иногда и съ горожанами, когда послѣдніе, какъ во Франціи, являлись революціоннымъ элементомъ. Но подобное устройство несогласно съ государственнымъ порядкомъ, который требуетъ единства воли и направленія. Поэтому, съ развитіемъ государственныхъ началъ, сословныя собранія постепенно падаютъ и вымираютъ. Однако, въ нѣкоторыхъ государствахъ, какъ то въ Швеціи, въ Мекленбургѣ, слѣды ихъ сохранились до нашего времени. Въ Германіи, послѣ 1813 года, было даже стремленіе устроить все государственное представительство на средневѣковыхъ началахъ. Образовалась цѣлая школа (Галлеръ, Ярке и другіе), которая выдавала это устройство за нормальное, низводя государственное начало на степень частнаго. Но въ странѣ, которая служитъ образцомъ представительнаго правленія, въ Англіи, сословныя собранія рано потеряли свой средневѣковой характеръ. Они преобразовались въ народное представительство.

Монархія съ *народнымъ представительствомъ*, или *конституціонная монархія*, отличается отъ монархіи съ сословными собраніями тѣмъ, что ограниченія монархической власти истекаютъ не изъ частныхъ привилегій отдѣльныхъ сословій, а изъ понятія о народѣ, какъ совокупномъ цѣломъ, участвующемъ въ верховной власти. Здѣсь представительство не сословное, а народное; только здѣсь существуетъ истинное представительное начало.

Изъ этого вытекаютъ слѣдующія отличительныя черты народнаго представительства отъ сословнаго:

1. Каждый выборный считается представителемъ цѣлаго народа, а не какой либо части, хотя бы онъ былъ выбранъ только отдѣльнымъ округомъ. Причина та, что онъ представляетъ не одни только сословныя или мѣстныя права и интересы, но является носителемъ

извѣстной доли верховной власти; послѣдняя же принадлежитъ цѣлому, а не частямъ.

2. Какъ носители верховной власти, выборные люди суть настоящіе представители, а не уполномоченные отъ избирателей. Поэтому они не могутъ быть связаны инструкціями, но дѣйствуютъ по своему усмотрѣнію и не отвѣтствуютъ за свои дѣйствія.

3. Права ихъ состоятъ не въ защитѣ вольностей, а въ отправленіи извѣстной функціи государственнаго организма; имъ ввѣряется извѣстная отрасль верховной власти.

4. Какъ постоянные органы государственной власти, собранія сзываются постоянно и правильно.

5. Собранія дѣйствуютъ какъ органы верховной власти. Поэтому, здѣсь не можетъ быть договорныхъ отношеній между королемъ и палатами, не можетъ быть и частныхъ гарантій, какія установлялись средневѣковыми хартіями. Верховная воля государства выражается въ совокупномъ рѣшеніи различныхъ органовъ власти, на основаніи взаимныхъ правъ, опредѣляемыхъ основнымъ государственнымъ закономъ.

Такимъ образомъ, устройство конституціонной монархіи основано на распредѣленіи верховной власти между монархомъ и народомъ. Цѣль ея состоитъ въ соглашеніи свободы съ порядкомъ и властью.

Однако это начало признается не всѣми. Нѣкоторые нѣмецкіе публицисты вовсе его отрицаютъ. По ихъ ученію, вся верховная власть нераздѣльно сосредоточивается въ лицѣ монарха, а народъ призывается только къ *содѣйствію* и *участію* въ законодательствѣ. Эта теорія вошла даже, какъ общее правило, въ Вѣнскій Заключительный Актъ 1820 года. Цѣль этого постановленія заключалась въ возможно большемъ стѣсненіи правъ народнаго представительства въ германскихъ государствахъ. Но такой взглядъ противорѣчитъ самому существу конституціонной монархіи. Полнота государственной власти не можетъ сосредоточиваться въ лицѣ, котораго власть ограничена. Участвующіе въ рѣшеніи, исходящемъ отъ верховной власти, суть участники самой власти; слѣдовательно, верховная власть здѣсь очевидно раздѣлена. Какъ скоро представительство входитъ въ государственное устройство, какъ постоянный органъ, такъ необходимо систематическое распредѣленіе верховной власти между всѣми участниками верховной воли.

Въ совершенно противоположную односторонность впадаютъ новѣйшіе демократическіе толкователи англійской конституціи, которые, какъ Дайси, различаютъ юридическое полновластіе и политическое. Первое, по этому ученію, безспорно принадлежитъ парламенту, то есть, королю и двумъ палатамъ; второе же всецѣло принадлежитъ народу,

или большинству избирателей, которыхъ воля всегда является преобладающею. Эта теорія, опирающаяся на практику парламентскаго правленія, которая будетъ выяснена ниже, лишена серьезныхъ основаній. Понятіе о верховной власти есть понятіе юридическое, относящееся къ политической области. Оно является юридическимъ выраженіемъ государственныхъ отношеній. Поэтому политическое понятіе не отличается отъ юридическаго. Можно отличить только фактическое вліяніе отъ юридической власти; но вліяніе не есть право. Въ самодержавной монархіи можетъ господствовать всесильный министръ или даже фаворитка; но изъ этого не слѣдуетъ, что они облечены верховною властью. Между тѣмъ, изъ этой теоріи дѣлаются совершенно ложные выводы, значеніе которыхъ выясняется изъ разсмотрѣнія устройства конституціонной монархіи.

Обыкновенно верховная власть въ конституціонной монархіи состоитъ изъ короля и двухъ палатъ. Только въ небольшихъ государствахъ существуетъ одна палата. Двѣ палаты необходимы не только для большей зрѣлости рѣшеній, но и для предупрежденія столкновеній между монархомъ и представительствомъ. Посредствующее тѣло, съ аристократическимъ положеніемъ, умѣряетъ страсти и даетъ бóльшую силу рѣшеніямъ той или другой стороны. Двѣ палаты представляютъ собою и всю полноту общественныхъ элементовъ. Мы видѣли, что во всякомъ обществѣ необходимо существуютъ элементы аристократическіе и демократическіе. Первые находятъ мѣсто въ верхней палатѣ, изъ вторыхъ образуется нижняя.

Каковъ же составъ обѣихъ палатъ?

Нижняя палата основана на началѣ народнаго представительства Поэтому депутаты должны являться представителями цѣлаго народа, а не сословій, интересовъ или мѣстностей. Мы видѣли, что сословныя собранія несовмѣстны съ истиннымъ представительствомъ. Въ настоящее время за нихъ болѣе не стоятъ. Но нѣкоторые нѣмецкіе публицисты продолжаютъ отстаивать представительство интересовъ, утверждая, что каждый отдѣльный интересъ долженъ находить своихъ защитниковъ въ собраніи. Между тѣмъ, отдѣльный интересъ не составляетъ политическаго элемента, а потому не можетъ быть источникомъ государственной власти. Частные интересы пріобрѣтаютъ значеніе настолько, насколько они входятъ въ составъ общихъ интересовъ государства. Какъ лице, облеченное властью, каждый выборный представляетъ общій интересъ, а не частный. Тоже должно сказать и о представительствѣ собственности. Мы видѣли, что собственность можетъ служить признакомъ политической способности; но представительство собственности, какъ интереса, есть мысль, заимствованная изъ

средневѣковаго быта, когда подати могли взиматься не иначе, какъ съ согласія владѣльцевъ. Сама по себѣ, собственность принадлежитъ къ области гражданской, а не государственной, а потому, также какъ интересъ, не можетъ быть основаніемъ власти. Оба эти начала сохраняютъ свое значеніе въ административной сферѣ; но въ политической области могутъ имѣть значеніе только тѣ элементы. которые представляютъ политическое начало, то есть, свободныя лица. Мы видѣли, что основаніемъ политическаго права служитъ свобода, подъ условіемъ способности, а свобода и способность составляютъ принадлежность лицъ. Это и есть истинное основаніе народнаго представительства. Выборъ распредѣляется по округамъ, для того чтобы различныя части государства могли имѣть своихъ представителей; но выборные являются представителями этихъ мѣстностей, не какъ самостоятельныхъ корпорацій, а какъ органическихъ членовъ цѣлаго. Поэтому каждая мѣстность должна имѣть столько представителей, сколько она имѣетъ значенія въ цѣломъ, то есть бо̀льшая больше, меньшая меньше. А такъ какъ основной элементъ представительства есть свободное лице, то выборное право должно распредѣляться по округамъ сообразно съ количествомъ народонаселенія. Таково нормальное правило въ устройствѣ народнаго представительства.

Это не значитъ однако, что всегда и вездѣ должны вводиться эти начала. Кромѣ чисто раціональныхъ требованій, есть условія историческія и практическія, съ которыми должно соображаться каждое законодательство. Сословія и корпораціи составляютъ продуктъ исторіи и могутъ сохранять болѣе или менѣе силы въ настоящемъ. Гдѣ все общество зиждется на сословномъ началѣ, нельзя устроить политическое представительство помимо его. Оно будетъ лишено настоящей почвы, а потому не будетъ имѣть силы. Въ Англіи политическія права корпорацій идутъ съ древнѣйшихъ временъ. Билль о Реформѣ измѣнилъ ихъ сообразно съ новыми потребностями, но не уничтожилъ. Старое право всегда крѣпче новаго, и здѣсь менѣе всего умѣстна ломка во имя раціональныхъ началъ.

Признавая основаніемъ политическаго права свободу, ограниченную способностью, надобно опредѣлить послѣднюю. Это составляетъ самый существенный вопросъ въ конституціонной монархіи. Здѣсь нѣтъ, какъ въ демократіи, прирожденнаго права каждаго гражданина на участіе въ правленіи, ибо здѣсь не признается полновластіе народа. Свобода должна быть согласована съ другими элементами; поэтому необходимо опредѣленіе способности. Всеобщее право голоса, свойственное демократіи, не отвѣчаетъ существу конституціонной монархіи. Оно существовало во Франціи во времена второй имперіи, по-

тому что самая имперія носила болѣе характеръ демократической диктатуры; но при иныхъ условіяхъ, введеніе этого начала представляетъ всегда опасный экспериментъ.

Внѣшнимъ признакомъ способности обыкновенно служитъ извѣстное имущество. Черезъ это власть вручается зажиточнымъ классамъ, болѣе образованнымъ и преданнымъ умственной работѣ. Самый обыкновенный способъ состоитъ въ установленіи одного общаго ценза, по количеству платимыхъ податей. Но иногда избиратели раздѣляются по разрядамъ, какъ въ указанной выше прусской системѣ. Здѣсь начало способности сочетается съ началомъ свободы и можетъ даже получить перевѣсъ надъ послѣднимъ. Могутъ быть установлены и разныя категоріи лицъ, съ различнымъ количествомъ голосовъ. Иногда къ имущественному цензу присоединяется цензъ образованія, самостоятельно или въ дополненіе къ первому. Нерѣдко требуется также осѣдлость. Вообще, постановленія могутъ быть весьма разнообразны. Выборъ ихъ зависитъ отъ соображеній чисто политическаго свойства.

Представители должны отличаться еще большею способностью, нежели избиратели, ибо они имѣютъ непосредственное вліяніе на правленіе. Поэтому, часто для нихъ требуется особый цензъ избираемости, а также и болѣе зрѣлыя лѣта. Но иногда довѣріе избирателей считается уже достаточнымъ ручательствомъ за способность лица. Установленіе ценза замѣняется также безвозмезднымъ отправленіемъ должности. Отсутствіе жалованья представителямъ дѣлаетъ эту должность доступною только людямъ достаточнымъ; напротивъ, при жалованьи даже бѣдные получаютъ возможность засѣдать въ палатѣ. Первое начало — аристократическое, второе — демократическое. Выборъ того или другаго зависитъ, какъ отъ характера правленія, такъ и отъ количества находящихся въ обществѣ способныхъ людей, принадлежащихъ къ тому или другому разряду.

Кромѣ того, представители должны быть еще болѣе независимы въ своемъ положеніи, нежели избиратели. О частной зависимости здѣсь нѣтъ рѣчи, но тѣмъ возможнѣе зависимость политическая. Поэтому, обыкновенно исключаются изъ палаты чиновники, получающіе жалованье отъ правительства или состоящіе къ нему въ подчиненныхъ отношеніяхъ. Въ Англіи, при занятіи политическихъ должностей, соединенныхъ съ званіемъ членовъ палаты, производятся новые выборы. Но въ Германіи, гдѣ служащіе пользуются значительною независимостью, они допускаются въ представительное собраніе.

Таковъ составъ нижней палаты. Что касается до верхней, то составъ ея можетъ быть различенъ, смотря по различію существующихъ въ народѣ аристократическихъ элементовъ.

1. Члены верхней палаты могутъ быть наслѣдственные. Это—положеніе самое независимое и самое аристократическое. Но оно предполагаетъ существованіе въ народѣ наслѣдственной аристократіи. Таковы англійскіе лорды. Во Франціи, во времена Реставраціи, была учреждена наслѣдственная палата перовъ, изъ обломковъ старой и членовъ новой аристократіи; но она просуществовала только до 1831 года. Наслѣдственные перы обыкновенно засѣдаютъ по личному праву, но они могутъ быть и выборные. Такъ въ Англіи, кромѣ собственно англійскихъ перовъ, имѣющихъ личное право, въ верхней палатѣ засѣдаютъ выборные отъ шотландскихъ и ирландскихъ перовъ. Послѣдніе избираются пожизненно, первые для каждой сессіи. Назначеніе новыхъ перовъ всегда предоставляется королю, и это право присвоивается ему безгранично. Это мѣшаетъ палатѣ превратиться въ замкнутое сословіе.

2. Члены верхней палаты могутъ быть назначаемы королемъ пожизненно. Срочное назначеніе несовмѣстно съ независимостью, требующеюся отъ верхней палаты. Этотъ способъ служитъ самымъ надежнымъ обезпеченіемъ высшей способности. Иногда установляются извѣстныя категоріи, изъ которыхъ должно совершаться назначеніе, какъ-то: высшіе сановники, судьи, богатые землевладѣльцы и фабриканты, ученые и т. п.

3. Высшія должностныя лица могутъ становиться членами верхней палаты по самому званію. Такъ, въ Англіи, епископы и лордъ-канцлеръ суть непремѣнные члены верхней палаты. Во Франціи, во времена второй имперіи, въ Сенатѣ засѣдали кардиналы и маршалы.

4. Члены верхней палаты могутъ быть выборные отъ разныхъ сословій и корпорацій. Такого рода права даются дворянству, городамъ, университетамъ. Выборъ, разумѣется, производится на извѣстный срокъ.

5. Члены верхней палаты могутъ быть выборные отъ народа. Обыкновенно при этомъ требуется высшій цензъ и бóльшія условія способности. По бельгійской конституціи, сенаторы должны имѣть цензъ въ тысячу гульденовъ прямыхъ податей и сорокъ лѣтъ отъ роду. Они выбираются на восемь лѣтъ и черезъ каждые четыре года возобновляются на половину.

6. Въ Норвегіи само представительное собраніе выбираетъ изъ себя членовъ верхней палаты. Послѣдняя не имѣетъ здѣсь аристократическаго характера, а установлена единственно въ видахъ болѣе зрѣлаго обсужденія законовъ.

О составѣ верхней палаты въ сложныхъ государствахъ будетъ рѣчь ниже.

Всѣ эти различные способы, особенно первые четыре, могутъ сочетаться, вслѣдствіе чего верхняя палата получаетъ сложную организацію. Такова верхняя палата въ Пруссіи.

Палаты созываются и засѣдаютъ въ одно время. Это называется сессіей. Срокъ созыва можетъ быть назначенный закономъ или обычаемъ, или же онъ можетъ быть предоставленъ усмотрѣнію правительства, которому всегда дается въ этомъ отношеніи извѣстная ширина. Королю же принадлежитъ право отстрочивать засѣданія и распускать выборныя палаты.

Верховная воля выражается совокупнымъ рѣшеніемъ этихъ трехъ элементовъ. Поэтому, здѣсь существенно важно опредѣленіе ихъ взаимныхъ правъ и обязанностей. Основными факторами являются два начала: 1) раздѣленіе властей и 2) единство управленія. Первымъ опредѣляется главнымъ образомъ юридическая, вторымъ фактическая сторона отношеній.

Мы видѣли, что отрасли верховной власти суть власть законодательная, правительственная и судебная. Соединеніе ихъ въ однѣхъ рукахъ, уничтожая всякія сдержки, ведетъ къ неограниченному владычеству одного элемента; раздѣленіе ихъ, напротивъ, обезпечиваетъ свободу гражданъ и способствуетъ установленію законнаго порядка. Каждая власть воздерживаетъ другія; такимъ образомъ установляется между ними равновѣсіе, а съ тѣмъ вмѣстѣ рождается необходимость дѣйствовать совокупными силами, посредствомъ общихъ совѣщаній. Смѣшанный образъ правленія основанъ именно на стремленіи сочетать порядокъ и свободу. Поэтому, раздѣленіе властей составляетъ коренное его свойство.

Изъ трехъ означенныхъ властей, судебная рѣдко принимаетъ непосредственное участіе въ политическихъ дѣлахъ. Она имѣетъ въ виду не общіе интересы государства, а разрѣшеніе частныхъ споровъ, составляющихъ собственное ея вѣдомство. Однако и въ этихъ предѣлахъ она имѣетъ весьма важное политическое значеніе. Охраняя права гражданъ, она тѣмъ самымъ ограждаетъ ихъ отъ произвола и притѣсненій, слѣдовательно, она даетъ въ области приложенія законовъ тѣже гарантіи, какія законодательное собраніе даетъ въ установленіи законовъ. Поэтому, независимый судъ составляетъ первую потребность конституціонной монархіи. Боркъ говорилъ, что вся англійская конституція существуетъ для того, чтобы посадить двѣнадцать безпристрастныхъ людей на скамью присяжныхъ. Но иногда судебной власти предоставляется и высшая политическая роль, именно, когда она судитъ нарушенія конституціи. Этимъ обезпечивается начало отвѣтственности правительственной власти передъ закономъ. Однако, сужденіе о нару-

шеніи конституціи высшими правительственными властями далеко не всегда предоставляется обыкновеннымъ судамъ. Большею частью право обвиненія присвоивается нижней палатѣ, а судъ верхней. Такъ постановлено въ Англіи; тоже было и во Франціи во времена конституціонной монархіи. Причина та, что отвѣтственность можетъ быть не только юридическая, но и политическая, что выходитъ изъ компетенціи обыкновенныхъ судовъ. Иногда, въ видахъ изъятія юридической отвѣтственности изъ-подъ вліянія политическихъ партій, господствующихъ въ собраніяхъ, для этихъ дѣлъ установляется особое верховное судилище. Но по Бельгійской конституціи, нижняя палата обвиняетъ министровъ передъ обыкновеннымъ кассаціоннымъ судомъ, которому предоставлено рѣшеніе. Тоже имѣетъ мѣсто и въ Пруссіи.

Затѣмъ остаются власти законодательная и правительственная. Первая предоставляется палатамъ, однако съ участіемъ короля, вторая королю, однако не безъ вліянія палатъ.

Присвоеніе палатамъ законодательной власти основано на томъ, что 1) законъ есть общая норма, которою опредѣляются права и обязанности гражданъ; слѣдовательно, онъ касается всѣхъ. 2) Законъ, для того чтобы прилагаться безпрепятственно и принести настоящую пользу, долженъ соотвѣтствовать потребностямъ общества, а эти потребности всего лучше извѣстны его представителямъ. 3) Всестороннимъ обсужденіемъ проектовъ представителями народа возбуждается къ закону довѣріе, чѣмъ самымъ упрочивается его сила. Напротивъ, правительственная власть требуетъ личнаго усмотрѣнія, энергіи и отвѣтственности. Управленіе не есть дѣло многочисленнаго собранія; оно должно быть ввѣрено единичному лицу или малочисленной коллегіи.

Существо законодательной власти состоитъ въ установленіи общихъ нормъ. Однако, не всякая общая норма принадлежитъ къ вѣдомству палатъ. Законы раздѣляются на основные, обыкновенные и уставы, или постановленія. Первыми опредѣляется самая конституція, отъ которой палаты получаютъ свое бытіе. Для измѣненій конституціи созываются иногда особыя выборныя собранія, рѣшающія вопросъ усиленнымъ большинствомъ, какъ въ Бельгіи, или требуется согласіе народа въ видѣ плебисцита, какъ было установлено во Французской имперіи. Однако эти ограниченія не составляютъ общаго правила. Въ Англіи вовсе нѣтъ различія основныхъ законовъ и обыкновенныхъ; парламентъ одинаково обсуждаетъ тѣ и другіе. Постановленія отличаются отъ законовъ тѣмъ, что послѣдними опредѣляются основныя права гражданъ и главныя черты государственныхъ учрежденій; первыя же даютъ подробныя правила общественнаго порядка и опредѣляютъ способы дѣйствія власти. Только законы въ собственномъ смыслѣ при-

надлежатъ обыкновенно къ вѣдомству палатъ; изданіе постановленій, опредѣляющихъ способы исполненія, предоставляется правительству. Но и это раздѣленіе не признается въ Англіи: здѣсь парламентъ обсуждаетъ не только законы, но и мельчайшія постановленія, даже въ приложеніи къ совершенно частнымъ случаямъ, напримѣръ разрѣшеніе общинамъ дѣлить свои земли. Подобные акты называются частными биллями (private bills). Результатъ тотъ, что парламентъ заваленъ работою, которая отвлекаетъ его отъ настоящаго дѣла и которая могла бы быть гораздо лучше исполнена другими учрежденіями.

Съ другой стороны, къ вѣдомству законодательной власти принадлежитъ не одно установленіе постоянныхъ нормъ, но также опредѣленіе измѣняющихся повинностей. Это дѣло самымъ существеннымъ образомъ касается личности и собственности гражданъ; поэтому, повинности должны опредѣляться закономъ, однако не постояннымъ, а ежегоднымъ, ибо нужды государства измѣнчивы, съ чѣмъ вмѣстѣ должно измѣняться и количество требуемыхъ средствъ. Сюда относятся, главнымъ образомъ, уплата податей и поставленіе рекрутъ, или, тамъ гдѣ нѣтъ набора, какъ въ Англіи, право вербовать солдатъ и содержать войско. Общее правило то, что эти законы возобновляются ежегодно; но могутъ быть установлены и болѣе продолжительные сроки, чѣмъ самымъ усиливается правительственная власть и ослабляется вліяніе законодательной. Такъ какъ подати даются на потребности государства и количество податей опредѣляется количествомъ потребностей, то съ утвержденіемъ доходовъ неразрывно связано и утвержденіе расходовъ. Вслѣдствіе этого, обсужденіе государственнаго бюджета принадлежитъ къ вѣдомству законодательной власти. Обыкновенно починъ обсужденія финансовыхъ законовъ присвоивается нижней палатѣ, какъ главной представительницѣ массы плательщиковъ.

Черезъ это палаты получаютъ вліяніе на правительственную власть. Управленіе требуетъ денегъ и людей, а деньги и люди находятся въ зависимости отъ палатъ. Онѣ могутъ сократить существующіе расходы, ограничить средства власти. Безъ ихъ содѣйствія невозможно никакое новое предпріятіе. Однако и правительство, при такихъ условіяхъ, не лишается самостоятельности: ему принадлежитъ иниціатива всякаго дѣйствія; оно имѣетъ право войны и мира; если на это нужны деньги и люди, то онъ можетъ требовать ихъ, когда дѣло уже начато и народная честь, а равно и государственная польза не допускаютъ его прекращенія. Въ самыхъ внутреннихъ дѣлахъ ему предоставленъ значительный просторъ. Отказъ въ податяхъ, какъ принудительная мѣра, есть революціонное средство, которое противорѣчитъ государственнымъ началамъ. Хотя въ Англіи оно считается возможнымъ, однако эта те-

орія, унаслѣдованная отъ среднихъ вѣковъ, никогда не прилагалась на практикѣ. Большинство европейскихъ публицистовъ ее отвергаютъ, и на дѣлѣ она никогда не вѣнчалась успѣхомъ. Точно также немыслимъ отказъ въ военной силѣ, особенно когда война начата. Для бо̀льшаго обезпеченія хода государственнаго управленія иногда признается правиломъ, что старый бюджетъ продолжаетъ дѣйствовать, пока не будетъ утвержденъ новый. Но этимъ существенно умаляется значеніе народнаго представительства, а иногда возникаютъ конфликты, продолжающіеся много лѣтъ. Такова была конституціонная распря въ Пруссіи до войны 1866 го̀да, и такова же продолжавшаяся до послѣдняго времени конституціонная борьба въ Даніи. Въ тѣхъ же видахъ военный бюджетъ утверждается иногда на извѣстное число лѣтъ.

Подчиняясь такимъ образомъ нѣкоторому вліянію законодательной власти въ области управленія, правительственная власть, съ своей стороны, воздѣйствуетъ на послѣднюю. Это воздѣйствіе состоитъ въ томъ, что королю предоставляется участіе въ законодательствѣ. Оно проявляется въ троякой формѣ:

1. Правительству принадлежитъ иниціатива законовъ. На этотъ счетъ существуютъ, впрочемъ, различныя правила. Въ Англіи правительство, за исключеніемъ финансовыхъ законовъ, вовсе не имѣетъ этого права; оно предоставлено членамъ палаты. Но такъ какъ министры сами члены палаты и, кромѣ того, они проектъ всякаго закона могутъ представить черезъ членовъ своей партіи, то въ сущности таже цѣль достигается иnымъ путемъ. Во Франціи, напротивъ, по Хартіи 1814 года, а также и по конституціямъ обѣихъ имперій, народные представители вовсе не имѣли иниціативы законовъ; послѣдняя всецѣло принадлежала правительству. Во второй имперіи, самыя измѣненія предположенныхъ правительствомъ проектовъ могли совершаться не иначе, какъ съ согласія Государственнаго Совѣта, составленнаго изъ назначенныхъ правительствомъ лицъ. Законодательное Сословіе могло только цѣликомъ принять или отвергнуть предложенный законъ. При первой имперіи оно не имѣло даже права обсуждать представляемый законъ: оно только выслушивало доводы правительственныхъ ораторовъ и затѣмъ безмолвно принимало или отвергало предложенія. Подобныя ограниченія, безъ сомнѣнія, оставляютъ только призракъ представительства.

2. Участіе правительства въ законодательной дѣятельности проявляется въ томъ, что министры или особыя уполномоченныя лица могутъ защищать или опровергать предложенные законы передъ палатами. Это предполагаетъ право министровъ являться въ палаты для объяс-

ній. Вообще, это право признается въ конституціонной монархіи. Однако въ Англіи доступъ въ палаты имѣютъ только ихъ члены, вслѣдствіе чего, когда глава министерства принадлежитъ къ верхней палатѣ, является необходимость имѣть въ нижней спеціальнаго руководителя преній.

3. Королю принадлежитъ право утверждать или не утверждать принятые палатами законы. По самому существу монархической власти, которая есть верховная, право отверженія (veto) присвоивается ему безусловно. Только во французской конституціи 1791 года за королемъ оставленъ былъ лишь отлагательный отказъ. Въ случаѣ принятія того же постановленія двумя слѣдующими затѣмъ законодательными собраніями, законъ получалъ силу и безъ королевскаго утвержденія. Такая же отлагательная власть установлена и въ Норвежской конституціи. Но въ этомъ можно видѣть приближеніе къ республиканскому правленію.

Новѣйшіе англійскіе публицисты утверждаютъ однако, что по установившемуся обычаю, король не имѣетъ права отвергать законъ, принятый обѣими палатами. Но подобное ограниченіе неизвѣстно англійской конституціи. Пятьдесятъ лѣтъ тому назадъ, самые либеральные государственные люди и публицисты, какъ напримѣръ лордъ Брумъ, ничего о немъ не знали, а съ тѣхъ поръ англійская конституція не измѣнилась. Конечно, прилагать это право никогда не приходится. При строго консервативномъ направленіи верхней палаты, всякій сколько нибудь радикальный законъ будетъ ею отвергнутъ, если не оказывается настоятельной необходимости его принять. Но изъ того, что право не прилагается за отсутствіемъ повода, отнюдь не слѣдуетъ, что оно не существуетъ. Тѣже демократическіе публицисты признаютъ за нижнею палатою право отказывать въ податяхъ, хотя это право никогда на дѣлѣ не прилагалось. Безъ сомнѣнія, еслибы представился поводъ, англійскій король могъ бы повторить слова Леопольда I-го Бельгійскаго, который заявилъ, что онъ никогда бы не далъ своего согласія на законъ, черезъ мѣру возбуждающій народныя страсти.

Такимъ образомъ, обѣ власти, законодательная и правительственная, имѣютъ свой опредѣленный кругъ дѣйствія; но имъ дается взаимное вліяніе другъ на друга для сохраненія единства въ управленіи. Этимъ однако не исключаются столкновенія. Какъ та, такъ и другая власть можетъ выдти изъ положенныхъ ей границъ. Спрашивается: какіе же существуютъ способы воздержанія?

Король, по существу монархической власти, не подлежитъ отвѣтственности; особа его священна и неприкосновенна. Какъ же возможно воздержаніе незаконныхъ его дѣйствій? Это совершается посредствомъ

отвѣтственныхъ министровъ. Всякое распоряженіе короля имѣетъ силу только когда оно скрѣплено министромъ. Черезъ это, послѣдній принимаетъ на себя всю отвѣтственность за дѣйствіе и можетъ быть подвергнутъ обвиненію и суду. Обвиненіе, какъ уже было сказано, принадлежитъ палатѣ представителей, которая является ближайшею защитницею правъ народа; судъ же предоставляется или верхней палатѣ, какъ болѣе безпристрастному политическому собранію, или особо устроенному для того судилищу, или наконецъ высшей инстанціи обыкновенныхъ судовъ, въ Бельгіи кассаціонному суду, въ Пруссіи высшему трибуналу королевства.

Законъ объ отвѣтственности министровъ представляетъ впрочемъ нѣкоторыя затрудненія, вслѣдствіе неизбѣжнаго на практикѣ смѣшенія юридической отвѣтственности и политической. Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ точно обозначаются преступленія, за которыя министры могутъ быть подвергнуты отвѣтственности: такъ, въ Пруссіи, перечисляются нарушенія конституціи, подкупъ и измѣна. Въ другихъ конституціонныхъ государствахъ отвѣтственность остается неопредѣленною; она обнимаетъ и дѣйствія, противорѣчащія интересамъ государства. Но послѣднія трудно подвести подъ юридическое понятіе. Самое надежное противъ нихъ средство заключается въ парламентскомъ правленіи, о которомъ будетъ рѣчь ниже.

Кромѣ преграды, состоящей въ отвѣтственности министровъ передъ народнымъ представительствомъ, есть и другая, о которой уже упомянуто выше. Она заключается въ независимомъ судѣ. Подданный, который отказывается исполнить незаконное распоряженіе правительственной власти, подлежитъ суду, и судъ можетъ его оправдать, чѣмъ самымъ распоряженіе лишается силы. Но для этого необходимо, чтобы столкновенія властей съ гражданами, имѣющія политическій характеръ, подлежали независимому суду, а не административной юстиціи, которая болѣе или менѣе находится въ рукахъ правительства. Этого рода сдержки правительственной власти получили полное развитіе въ Англіи. Важнѣйшую роль играетъ здѣсь судъ присяжныхъ.

Съ своей стороны, народные представители, какъ носители части верховной власти, точно также безотвѣтственны за свои рѣшенія. Что же дѣлать, когда палата переходитъ за предѣлы своей власти или дѣйствуетъ революціоннымъ путемъ? Во первыхъ, она можетъ быть воздержана верхнею палатой, менѣе подверженною страстямъ, ибо только постановленія обѣихъ палатъ имѣютъ силу закона. Во вторыхъ, король не только въ правѣ не утвердить постановленій, но онъ можетъ распустить палату, съ тѣмъ однако, чтобы въ извѣстный срокъ произвести новые выборы, ибо иначе народное представительство можетъ

совершенно исчезнуть. Право распускать палату основано на томъ, что она имѣетъ власть производную и временную; слѣдовательно, можно сдѣлать воззваніе къ избирателямъ. Но подобное право можетъ принадлежать только власти отъ нея независимой, то есть королю.

Что касается до верхней палаты, то отъ нея менѣе всего можно ожидать превышенія власти, ибо, играя посредствующую роль, она имѣетъ наименѣе силы. Однако, если она не въ состояніи сдѣлать положительное зло, то она можетъ быть помѣхою мѣропріятіямъ, требующимся государственною пользою. Противъ этого существуютъ слѣдующія средства: во первыхъ, если палата выборная, король можетъ ее распустить; во вторыхъ, если члены назначаются королемъ, то онъ можетъ назначить такое количество членовъ, которое перевѣситъ упорное большинство. И эти права могутъ принадлежать только королю, какъ носителю верховной власти, и никому другому. Поэтому совершенно невѣрно мнѣніе новѣйшихъ англійскихъ демократическихъ публицистовъ, будто король, по требованію министерства, опирающагося на большинство нижней палаты, *обязанъ*, въ случаѣ сопротивленія верхней палаты народной волѣ, назначить потребное количество лордовъ. Такой обязанности, уничтожающей всякія сдержки, англійская конституція никогда не знала и не знаетъ. Это дѣло чисто личнаго усмотрѣнія.

Однако, всего этого мало для установленія единства въ управленіи. Беззаконныя дѣйствія могутъ быть уничтожаемы; каждая власть можетъ держаться въ законныхъ предѣлахъ, а между тѣмъ палаты и правительство могутъ идти въ разладъ, съ значительнымъ ущербомъ для государства. Въ видахъ общественнаго блага необходимо, чтобы власти дѣйствовали согласно. Правительство тогда только достаточно сильно и пользуется довѣріемъ народа, когда оно опирается на представительство. Что же дѣлать въ случаѣ упорнаго разногласія? Палата можетъ быть распущена, даже неоднократно, а избиратели могутъ опять выбрать оппозиціонное большинство.

Практика конституціонныхъ государствъ выработала въ этомъ случаѣ особенный пріемъ, именно: назначеніе министерства изъ партіи, составляющей большинство въ нижней палатѣ. Это—такъ называемое парламентское правленіе, въ силу котораго министерство держится, только пока оно пользуется поддержкою большинства народныхъ представителей. Какъ же скоро оно потеряло эту опору, оно выходитъ въ отставку, или же, съ согласія короля, распускаетъ палату и дѣлаетъ воззваніе къ избирателямъ. Но если послѣдніе снова выберутъ большинство враждебное министерству, послѣднее должно уступить.

Это устройство—не юридическое, а фактическое, не законъ, а обы-

чай, вытекающій изъ положенія дѣлъ, изъ необходимости единства въ управленіи. За королемъ остается неограниченное право назначать въ министры кого ему угодно, но въ силу обычая и благоразумія, онъ всегда призываетъ предводителей большинства, ибо иначе невозможно единство въ управленіи, и страна подвергается раздорамъ.

Парламентское правленіе установилось въ Англіи, классической странѣ парламентаризма, и оттуда перешло въ другія европейскія страны. Оно существовало во Франціи во времена Людовика-Филиппа; оно существуетъ въ Бельгіи, въ Италіи. Его приняла даже современная республиканская Франція. Но оно не признавалось во времена второй Имперіи, не признается и въ Германіи. Французская Имперія достигала той же цѣли инымъ путемъ, ибо у правительства было всегда покорное большинство. Въ Германіи же независимость министерства отъ большинства палаты возводится въ систему; это выдается за требованіе монархическаго начала, въ силу котораго вся верховная власть сосредоточивается въ рукахъ монарха, а народное представительство призывается только къ содѣйствію по нѣкоторымъ дѣламъ. Но мы видѣли уже, что эта теорія ничто иное какъ стремленіе совмѣстить двѣ вещи несовмѣстимыя: королевское полновластіе съ раздѣленіемъ власти. На практикѣ это ведетъ только къ постояннымъ раздорамъ. При такомъ правленіи, между правительствомъ и народомъ никогда не можетъ быть согласія. Парламентское правленіе ничто иное какъ правленіе, согласное съ желаніями страны, выраженными законнымъ путемъ. Гдѣ народу предоставляется участіе въ правленіи, безъ этого, въ концѣ концовъ, нельзя обойтись.

При всемъ томъ, подобное рѣшеніе задачи не всегда возможно. Парламентское правленіе требуетъ весьма высокихъ условій, которыя встрѣчаются не вездѣ. Нужны крѣпкія и дисциплинированныя партіи, имѣющія своихъ признанныхъ вождей. Необходимо притомъ, чтобы ихъ было всего двѣ, ибо при раздробленіи партій никогда не составится прочное большинство, и правительство будетъ подвержено всѣмъ случайностямъ безпорядочнаго голосованія. Вмѣсто сильнаго правительства, явится шаткое и слабое. Вообще, при низкомъ политическомъ уровнѣ общества, о парламентскомъ правленіи не можетъ быть рѣчи. Здѣсь, волею или неволею, королевская власть всегда будетъ имѣть перевѣсъ и останется направляющимъ центромъ и двигателемъ всей государственной жизни. Но политическое развитіе народа рано или поздно неизбѣжно приводитъ къ парламентскому правленію. Это не всегдашнее и непремѣнное условіе, но это вѣнецъ конституціонной монархіи.

Этимъ не уничтожаются и необходимыя сдержки. Теорія, смѣши-

вающая парламентское правленіе съ полновластіемъ народа, грѣшитъ въ своемъ основаніи. Парламентское министерство не есть простая коммиссія нижней палаты, назначенная путемъ косвенныхъ выборовъ, какъ утверждаютъ нѣкоторые новѣйшіе англійскіе публицисты. Вся сила министерства заключается въ томъ, что оно назначается помимо палаты и имѣетъ власть отъ нея независимую. Только во имя короля оно можетъ распустить палату. Самый составъ министерства выходитъ изъ тѣсныхъ рамокъ представительнаго собранія. Во главѣ его можетъ стоять лице, которое не только не принадлежитъ къ нижней палатѣ, но и не имѣетъ въ нее доступа. Министерство должно имѣть поддержку нижней палаты, но опорою его служитъ болѣе широкая, не юридическая, а фактическая организація партіи, имѣющей представителей въ обѣихъ палатахъ и въ массѣ народа. Все это устройство представляетъ только практическій способъ установить единство управленія, не имѣющій ничего общаго съ юридическимъ понятіемъ о народномъ полновластіи.

Нѣтъ сомнѣнія однако, что черезъ это главный центръ вліянія переносится въ нижнюю палату, а политическое значеніе королевской власти значительно умаляется. Отъ нея отходитъ все дѣятельное управленіе, которое переносится въ министерство, состоящее въ зависимости отъ народнаго представительства. Король остается королемъ, но не правитъ непосредственно. Это обозначается французскимъ изреченіемъ: „король царствуетъ, но не правитъ" (le roi règne et ne gouverne pas).

Въ чемъ же состоитъ царствованіе въ отличіе отъ правленія? 1) Король остается знаменемъ государственнаго и народнаго единства, символомъ высшей власти, а потому предметомъ народной любви и уваженія. Эти нравственныя начала всегда сохраняютъ высокое значеніе и въ политической области. 2) Онъ является хранителемъ основнаго закона; уважая власть, поставленную надъ всѣми, всѣ другія держатся въ предѣлахъ своего права. 3) Какъ блюститель общихъ интересовъ государства и народа, онъ можетъ устранить всякую мѣру противную этимъ интересамъ. Онъ можетъ не утвердить возбуждающаго страсти закона, даже въ противность мнѣнію министерства и палатъ; онъ можетъ не согласиться на начатіе войны или на заключеніе мира, и верховная его воля не подлежитъ нарушенію. 4) Пока министерство и палаты дѣйствуютъ согласно, онъ обыкновенно не вмѣшивается въ управленіе; но какъ скоро происходитъ столкновеніе, король является судьею. Онъ рѣшаетъ, должно ли министерство подать въ отставку или распустить палату. Если верхняя палата противится политикѣ, защищаемой министерствомъ и имѣющей за себя большинство представительства, то отъ короля зависитъ назначеніе

или неназначеніе потребнаго количества членовъ, которымъ можетъ измѣниться составъ верхней палаты,—огромное преимущество, которымъ значительно стѣсняется власть палаты представителей; безъ короля она не можетъ провести свои взгляды. 5) При несогласіи съ политикою министерства и палатъ, король можетъ назначать отъ себя новое министерство и затѣмъ распустить выборную палату. Такъ поступилъ Георгъ III въ 1783 г. при отставкѣ Фокса и назначеніи Питта. Послѣдній нѣсколько разъ имѣлъ противъ себя большинство; но наконецъ палата была распущена, и избиратели своимъ приговоромъ одобрили политику одного изъ величайшихъ англійскихъ министровъ. Наконецъ, 6) даже въ обыкновенныхъ дѣлахъ, король, по своему положенію, всегда можетъ имѣть на нихъ огромное вліяніе. Стоя надъ партіями, непричастный ихъ борьбѣ, онъ ихъ воздерживаетъ, умѣряетъ, даетъ совѣты и направленія. Это закулисное вліяніе можетъ даже переходить границы благоразумія, какъ и было въ царствованіе Людовика-Филиппа.

Такимъ образомъ, королевская власть получаетъ здѣсь особенный характеръ. Правительственная власть раздвояется: дѣятельная ея часть, состоящая собственно въ управленіи, ввѣряется министерству и становится на ряду съ законодательною властью. Королевская же власть, участвуя въ законодательствѣ утвержденіемъ законовъ, въ правительственной—назначеніемъ министерства и верховными рѣшеніями и совѣтами, въ судебной—назначеніемъ судей и правомъ помилованія, становится выше всѣхъ прочихъ властей. Это—четвертая власть, *власть умѣряющая*, или *княжеская*, которая, при раздѣленіи властей, представляетъ государственное единство, воздерживаетъ партіи, успокоиваетъ страсти, охраняетъ права и интересы меньшинства, имѣя всегда въ виду высшее благо цѣлаго, а не какой-либо части. Король, возвышаясь надъ всѣми, есть ключъ конституціоннаго правленія и высшій представитель государства.

ГЛАВА XI.

Сложныя государства.

Сложныя государства суть тѣ, въ которыхъ нѣсколько государствъ соединяются вмѣстѣ, не теряя однако своей самостоятельности. Ихъ можно раздѣлить на двѣ категоріи: соединенія и союзы. Первыя состоятъ въ томъ, что нѣсколько государствъ соединяются подъ властью одного монарха, сохраняя каждое свое особое устройство. Во вторыхъ, напротивъ, установляется въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ общее устройство.

Соединеніе (unio) можетъ быть двоякое: личное и реальное; первое, когда верховная власть въ двухъ государствахъ случайно соединяется въ одномъ лицѣ; второе, когда престолъ одного государства, на основаніи общаго закона, связывается неразрывно съ престоломъ другаго. Въ первомъ случаѣ, въ обоихъ государствахъ можетъ существовать различный порядокъ престолонаслѣдія, вслѣдствіе чего соединенныя государства могутъ опять раздѣлиться. Примѣры представляютъ Англія и Ганноверъ, а въ недавнее время Голландія и Люксембургъ. Раздѣленіе можетъ произойти и въ случаѣ пресѣчснія династіи; тогда каждое государство имѣетъ право избирать своего монарха. Такъ соединены Австрія и Венгрія по Прагматической Санкціи, распространившей право наслѣдованія на женскую линію Габсбургскаго дома. При реальномъ соединеніи, напротивъ, не только законъ престолонаслѣдія одинъ, но и въ случаѣ пресѣченія династіи престолы остаются нераздѣльными. Такъ, по закону, соединены Швеція и Норвегія, а также Россія и Финляндія. Статья 4-я русскихъ Основныхъ Законовъ гласитъ: „Съ Императорскимъ Всероссійскимъ престоломъ нераздѣльны суть престолы: Царства Польскаго и Великаго Княжества Финляндскаго“. Польша получила отъ Александра I и свою особую конституцію. Послѣ возстанія 1831 года эта конституція была уничтожена, а возстаніе 1863 года повело къ полной инкорпораціи Царства Польскаго въ составъ Русской Имперіи. Нынѣ Польша не составляетъ уже отдѣльнаго государства; она раздѣлена на губерніи, имѣющія свои мѣстныя учрежденія, но управляемыя центральною властью, находящеюся въ Петербургѣ. Финляндія, напротивъ, удержала свою политическую самостоятельность и свое особое устройство. При завоеваніи ей было обѣщано сохраненіе существующихъ учрежденій. Къ таковымъ принадлежалъ Сеймъ, облеченный законодательною властью. Но послѣ перваго Сейма въ Борго произошелъ перерывъ, и только въ 1863 году, при Александрѣ II, онъ былъ созванъ вновь, чѣмъ самымъ подтверждено существующее право.

Подобныя соединенія возникаютъ различными путями: вслѣдствіе законнаго порядка наслѣдованія, вслѣдствіе избранія одного государя на престолъ другаго государства, наконецъ вслѣдствіе завоеванія, оставляющаго покоренному государству самостоятельныя политическія учрежденія. При самодержавіи такое устройство не представляетъ затрудненій, ибо вся верховная власть соединяется въ одномъ лицѣ. Но при установленіи въ обоихъ государствахъ представительнаго порядка могутъ возникнуть столкновенія, ибо верховная власть распредѣляется по разнымъ центрамъ, которые надобно приводить къ соглашенію. Въ общемъ дѣлѣ, напримѣръ при веденіи войны, различныя

представительства могутъ идти въ разладъ. Когда одно изъ двухъ государствъ слишкомъ слабо въ сравненіи съ другимъ, подобныя столкновенія не имѣютъ значенія; но когда силы болѣе или менѣе равны, сладить съ такимъ сложнымъ механизмомъ не всегда легко. Поэтому, съ развитіемъ представительнаго порядка, является стремленіе дать соединеннымъ государствамъ общее устройство для совокупныхъ дѣлъ, то есть, превратить соединеніе въ союзъ. Эти противоборствующія стремленія составляютъ источникъ постоянныхъ затрудненій для Австріи; они повели къ распаденію Даніи.

Союзы можно также подвести подъ двѣ главныя категоріи: союзъ государствъ и союзное государство (Statenbund и Bundestaat). Первый есть постоянное соединеніе самостоятельныхъ государствъ для извѣстныхъ общихъ цѣлей; второе есть сліяніе нѣсколькихъ государствъ въ одно, но такъ, что члены сохраняютъ часть своей самостоятельности. Въ первомъ преобладаетъ раздѣльность, во второмъ единство.

Изъ этого различія вытекаютъ слѣдующіе признаки, отличающіе одну форму отъ другой:

1. Союзное государство основано на понятіи о народѣ, какъ единомъ цѣломъ, хотя составленномъ изъ частей, образующихъ раздѣльные союзы. Такъ въ конституціи Сѣвероамериканскихъ Штатовъ сказано: „волею народа Соединенныхъ Штатовъ". Союзъ государствъ основанъ, напротивъ, на понятіи о полной самостоятельности отдѣльныхъ государствъ, которыхъ правительства соединяются для общихъ дѣлъ.

2. Союзное государство имѣетъ цѣлью не только внѣшнюю и внутреннюю безопасность, но и общеполезныя учрежденія, какъ-то: дороги, банки и т. п. Слѣдовательно, здѣсь соединяются болѣе или менѣе всѣ государственныя цѣли, хотя не въ полномъ объемѣ. Союзъ государствъ ограничивается охраненіемъ безопасности.

3. Въ союзномъ государствѣ есть настоящая государственная власть, хотя и ограниченная правами членовъ; въ союзѣ государствъ во главѣ стоитъ собраніе уполномоченныхъ отъ отдѣльныхъ государствъ.

4. Въ союзномъ государствѣ одна центральная власть представляетъ государство во внѣшнихъ сношеніяхъ; она одна имѣетъ право войны и мира. Въ союзѣ государствъ право войны, мира и внѣшняго представительства предоставляется отдѣльнымъ членамъ, насколько это не противорѣчитъ цѣлямъ союза.

5. Союзное государство можетъ имѣть собственное войско, которымъ оно распоряжается по усмотрѣнію. Союзъ государствъ собственнаго войска не имѣетъ; здѣсь есть только контингенты отдѣльныхъ членовъ, которые ставятся подъ общее начальство.

6. Имѣя принудительную власть въ рукахъ, союзное государство, въ случаѣ непокорности котораго нибудь члена, само исполняетъ свои рѣшенія. Союзъ государствъ обыкновенно возлагаетъ исполненіе на того или другаго члена.

7. Союзное государство имѣетъ и свои собственные финансы, свои источники дохода; оно можетъ отъ своего имени дѣлать долги. Въ союзѣ государствъ финансы состоятъ изъ взносовъ отдѣльныхъ государствъ; своихъ источниковъ дохода онъ не имѣетъ и долговъ дѣлать не можетъ.

8. Союзное государство имѣетъ непосредственное отношеніе къ подданнымъ; оно можетъ отъ себя издавать законы для нихъ обязательные и вынуждать повиновеніе. Поэтому, здѣсь подданство двоякое: одно мѣстное, другое общее. Въ союзѣ государствъ нѣтъ этого непосредственнаго отношенія и двоякаго подданства. Законы, издаваемые центральною властью, тогда только становятся обязательными для гражданъ, когда они обнародованы мѣстною властью; на послѣдней лежитъ и вынужденіе.

На практикѣ могутъ, впрочемъ, встрѣчаться уклоненія отъ тѣхъ или другихъ изъ этихъ началъ. Жизненныя формы, вообще, не слагаются по чисто логическимъ категоріямъ; всегда есть смѣшенія и переходы. Но это не мѣшаетъ существованію противоположныхъ типовъ, различающихся качественно, а не только количественно, какъ полагаютъ нѣкоторые новѣйшіе изслѣдователи. Всего лучше это выяснится при разсмотрѣніи устройства сложныхъ государствъ.

Какъ союзное государство, такъ и союзъ государствъ могутъ имѣть устройство монархическое и республиканское. Сами они могутъ состоять изъ монархій, изъ республикъ, или изъ тѣхъ и другихъ вмѣстѣ. Но вообще, государства съ однородными учрежденіями гораздо способнѣе сплотиться въ одно цѣлое, нежели тѣ, которыя имѣютъ разное устройство. Съ другой стороны, республики способнѣе соединиться въ союзное государство, нежели монархіи, ибо монархъ долженъ уступить часть своей власти другому, тогда какъ народъ остается субъектомъ верховной власти и въ цѣломъ и въ частяхъ. Въ новѣйшее время мы имѣемъ однако примѣръ монархій, соединившихся въ союзное государство, именно, Германскую Имперію; но это сліяніе было вызвано чрезвычайными обстоятельствами, при чемъ одно изъ соединяющихся государствъ пользовалось значительнымъ перевѣсомъ надъ остальными. Пока еще трудно сказать, насколько подобное устройство можетъ быть прочно.

Въ своемъ историческомъ развитіи Германія представляетъ намъ типы сложныхъ государствъ самыхъ разнообразныхъ формъ. Старая Имперія была созданіемъ средневѣковаго порядка. Во главѣ стоялъ

императоръ, съ властью теоретически ведущей свое начало отъ Римской Имперіи, но освященной средневѣковою теократіей. Первоначально онъ считался поставленнымъ Богомъ для охраненія правосудія на всей землѣ. По идеѣ, это была власть не государственная, а всемірная. Съ другой стороны, императоръ считался верховнымъ леннымъ господиномъ нѣмецкихъ князей, которые получали отъ него свои земли въ ленъ и черезъ это становились правителями областей. Это было начало частное, присоединявшееся къ теократическому. Съ наступленіемъ новаго времени оба эти начала измѣнились. Теократическія притязанія отпали; императоръ остался главою союзнаго государства. А съ другой стороны, изъ леннаго владѣнія постепенно выработалось понятіе о верховномъ территоріальномъ правѣ (Landeshoheit). Это была уже въ существѣ своемъ власть государственная, однако въ значительной степени съ вотчиннымъ характеромъ. Настоящаго политическаго полновластія не было, ибо князья, съ одной стороны, ограничивались вольностями сословій, а съ другой подчинялись императору. Также подчинены были и вольные города.

Устройство Германской Имперіи было слѣдующее:

Императоръ былъ выборный. Онъ избирался коллегіею семи курфюрстовъ, главныхъ ленныхъ владѣльцовъ, свѣтскихъ и духовныхъ. При жизни его нерѣдко выбирался и наслѣдникъ—король Римскій. Однако, фактически, императорскій санъ съ XVI-го вѣка почти постоянно сохранялся въ Австрійскомъ домѣ, который былъ далеко самый могущественный изъ всѣхъ, вслѣдствіе чего подчиненіе его другому оказывалось невозможнымъ. Когда усилилась Пруссія, которая могла соперничать съ Австріей, Германской Имперіи нанесенъ былъ ударъ, отъ котораго она не оправилась. Съ двумя большими державами, сохраненіе единства представляло почти непреодолимыя трудности.

При избраніи, императоръ подписывалъ капитуляцію, то есть условія, которыя постановлялись курфюрстами для огражденія правъ отдѣльныхъ князей и городовъ.

Императоръ былъ ограниченъ въ своей власти государственными чинами (Reichsstände), состоявшими изъ трехъ палатъ или коллегій: Коллегіи курфюрстовъ, Совѣта князей и Коллегіи городовъ. Какъ князья, такъ и города участвовали въ чинахъ въ силу своего территоріальнаго права. Слѣдовательно, народнаго представительства тутъ не было; это были уполномоченные отъ правительствъ. Самые делегаты городовъ назначались городскими властями. Для рѣшенія нужно было согласіе всѣхъ трехъ коллегій и утвержденіе императора. Но по нѣкоторымъ дѣламъ Коллегія городовъ не имѣла голоса.

Императоръ назначалъ высшихъ сановниковъ имперіи: эрцканцлера,

или главнаго министра, и президента Имперскаго Надворнаго Совѣта, который игралъ роль министра юстиціи. Надворный Совѣтъ, котораго члены также назначались императоромъ, былъ настоящею правительственною коллегіей и вмѣстѣ верховнымъ судилищемъ. Но рядомъ съ нимъ существовало и другое судилище, именно, Имперская Камера (Reichskammergericht), которая замѣщалась совокупно императоромъ и чинами, а потому пользовалась большею или меньшею независимостью. Сначала она вѣдала только нарушенія земскаго мира, но потомъ притянула къ себѣ и другія дѣла.

Это сложное устройство страдало совершенною неспособностью къ какому-либо быстрому дѣйствію. Послѣ продолжительнаго періода безсилія, Имперія пала въ 1806 году. На мѣсто ея, въ 1815 году, установлено было уже не союзное государство, а союзъ государствъ.

По Союзному Акту 1815 года, дополненному Вѣнскимъ Заключительнымъ Актомъ 1820 года, Германскія государства образовали постоянный союзъ для внѣшней обороны и для охраненія внутренняго мира. Послѣднее постановленіе повело къ самымъ стѣснительнымъ мѣрамъ союза относительно внутренней политики отдѣльныхъ государствъ. Союзъ имѣлъ право войны и мира и связанное съ этимъ право внѣшняго представительства, но тоже право присвоивалось и отдѣльнымъ государствамъ, насколько это не противорѣчило цѣлямъ союза. На дѣлѣ, правомъ войны и мира пользовались только тѣ члены союза, которые имѣли владѣнія внѣ Германіи и играли роль большихъ европейскихъ державъ. Таковы были Пруссія и Австрія. Тоже право принадлежало Даніи и Голландіи, которыя входили въ союзъ только нѣкоторыми областями. Тѣ же государства, которыя не имѣли внѣшнихъ владѣній, обязались по Вѣнскому Заключительному Акту воздерживаться отъ такихъ непріязненныхъ дѣйствій въ отношеніи къ иностраннымъ державамъ, которыя могли вызвать возмездіе и тѣмъ вовлечь союзъ въ войну. Поэтому, въ случаѣ столкновенія одной изъ нѣмецкихъ державъ съ иностранной, споръ представлялся на обсужденіе союза, либо по просьбѣ члена, либо по жалобѣ иностранной державы. Если союзъ находилъ члена неправымъ, онъ постановлялъ свое рѣшеніе и могъ вынудить повиновеніе. Если же онъ признавалъ члена правымъ, онъ за него заступался и могъ начать войну. Между собою члены имѣли право заключать отдѣльные союзы. Таковъ былъ Таможенный Союзъ. Но споры свои они должны были представлять общему суду. Войско составлялось изъ контингентовъ, общая казна изъ взносовъ отдѣльныхъ членовъ.

Союзная власть сосредоточивалась въ Союзномъ Собраніи (Bundesversammlung). Оно состояло изъ пословъ, или уполномоченныхъ отъ

отдѣльныхъ державъ, подъ предсѣдательствомъ Австріи. Одни и тѣже уполномоченные образовали два разныхъ собранія: Тѣсный Совѣтъ (Engerer Rath) и Полное Собраніе (Plenum). Въ первомъ 11 членовъ имѣли по одному голосу, а 27 имѣли 6 сборныхъ голосовъ (Curialstimmen); во второмъ каждое государство имѣло не менѣе одного голоса, но нѣкоторыя имѣли болѣе, до четырехъ, такъ что всѣхъ голосовъ было 66. Въ первомъ дѣло рѣшалось простымъ большинствомъ, во второмъ большинствомъ двухъ третей. Полному Собранію принадлежало измѣненіе основныхъ законовъ, установленіе общеполезныхъ учрежденій, объявленіе войны и мира. Для первыхъ двухъ пунктовъ требовалось единогласіе, такъ что здѣсь вполнѣ сохранялся характеръ союза. Впрочемъ, и въ Тѣсномъ Совѣтѣ нѣкоторыя дѣла, напримѣръ религіозныя, рѣшались единогласно.

Союзное Собраніе не имѣло исполнительной власти. Когда оказывалась надобность, назначалась исполнительная коммиссія, которая въ свою очередь поручала исполненіе кому-нибудь изъ членовъ союза. Въ случаѣ войны, Союзное Собраніе назначало высшаго военачальника, ему подчиненнаго.

Наконецъ, союзъ имѣлъ свои суды, притомъ двоякаго рода. Для рѣшенія споровъ между членами учреждался такъ называемый Austrägalgericht или Austrägalinstanz, котораго устройство было слѣдующее: въ случаѣ неудачи примиренія со стороны Союзнаго Совѣта, отвѣтчикъ назначалъ трехъ безпристрастныхъ членовъ союза, изъ которыхъ истецъ выбиралъ одного; тогда высшее судилище въ государствѣ этого члена становилось судьею дѣла. Съ другой стороны, для споровъ между правительствомъ и палатами въ отдѣльныхъ государствахъ установленъ былъ особый Союзный Третейскій Судъ (Bundesschiedsgericht), который составлялся изъ членовъ, назначаемыхъ на три года; изъ нихъ истцу и отвѣтчику предоставлялся выборъ по особому порядку. Этому судилищу дѣла были подсудны не иначе, какъ по соглашенію обѣихъ сторонъ, но рѣшенія его имѣли обязательную силу.

И это устройство страдало такими же недостатками, какъ и первое. Созидая слабый союзъ, оно не удовлетворяло національнымъ стремленіямъ Нѣмцевъ. Но пока уравновѣшивались двѣ могучія державы, не было возможности достигнуть бо̀льшаго единенія. Только побѣда Пруссіи надъ Австріей привела къ иному исходу. Подъ прусскою гегемоніей возстановлена была Германская Имперія; безсильный союзъ государствъ превратился въ союзное государство, но уже въ совершенно иной формѣ, нежели прежде. Вмѣсто неуклюжаго тѣла, построеннаго на средневѣковыхъ началахъ, воздвигнута была самая мо-

гущественная боевая сила, какая когда-либо существовала. Крупнѣйшимъ изъ союзныхъ государствъ оставлено было право внѣшняго представительства, но въ сущности только для формы, какъ воспоминаніе прежнихъ правъ. Контингенты поставлены подъ верховное начальство императора, который назначаетъ начальниковъ; вездѣ введенъ прусскій военный законъ. Казна составляется частью изъ взносовъ отдѣльныхъ государствъ, частью изъ самостоятельныхъ доходовъ отъ таможенъ, косвенныхъ податей, имперскихъ желѣзныхъ дорогъ, почтъ и телеграфовъ. Имперія пользуется неограниченнымъ правомъ обложенія подданныхъ. Главное же, существуетъ центральная власть, способная, въ случаѣ нужды, принять всѣ необходимыя мѣры. Эта власть состоитъ изъ императора, Союзнаго Совѣта (Bundesrath) и Имперскаго Собранія (Reichsversammlung), составленнаго изъ представителей всего нѣмецкаго народа, выбранныхъ всеобщимъ правомъ голоса. Такимъ образомъ Имперія получаетъ всенародное значеніе. Въ отличіе отъ Имперскаго Собранія, Союзный Совѣтъ (Bundesrath) состоитъ изъ уполномоченныхъ отъ отдѣльныхъ государствъ. Изъ 58 голосовъ въ немъ 17 принадлежатъ Пруссіи, которой присвоено и предсѣдательсто союза. Правительственная власть сосредоточивается въ назначаемомъ императоромъ канцлерѣ, который является отвѣтственнымъ лицемъ за внѣшнюю и внутреннюю политику Имперіи. Но здѣсь нѣтъ парламентскаго правленія, установляющаго политическую отвѣтственность министровъ передъ палатами. Въ политическомъ отношеніи канцлеръ отвѣтственъ только передъ императоромъ и зависитъ отъ него вполнѣ. Такимъ образомъ, и юридически, и фактически, вслѣдствіе преобладанія Пруссіи, императорская власть вооружена самыми сильными орудіями дѣйствія, и если она, къ счастью для страны, не можетъ безпрепятственно осуществлять свою волю, то въ случаѣ опасности, или по требованію общественной пользы, она всегда найдетъ въ Имперскомъ Собраніи такую сильную поддержку, передъ которою должны умолкнуть всѣ стремленія партикуляризма. Послужитъ ли такая могучая организація на пользу государства и человѣчества, это другой вопросъ, на счетъ котораго можно имѣть различныя мнѣнія. Но онъ выходитъ изъ предѣловъ государственнаго права и пока принадлежитъ только къ области догадокъ.

Такой же переходъ отъ слабаго союза къ сплоченному государству мы встрѣчаемъ и въ другихъ европейскихъ странахъ. Кромѣ старой Германской Имперіи, примѣръ сложнаго государства, основаннаго на средневѣковыхъ началахъ, но съ инымъ характеромъ, представляли Нидерландскіе Штаты до покоренія ихъ Франціею въ концѣ прошлаго столѣтія. Здѣсь устройство было полуреспубликанское. Во главѣ союза

стоялъ статудеръ, первоначально избираемый, хотя постоянно изъ Нассаускаго дома; съ половины 18-го вѣка онъ былъ объявленъ наслѣдственнымъ. Статудеръ не носилъ внѣшнихъ признаковъ монарха; онъ считался только президентомъ республики, но онъ пользовался огромнымъ вліяніемъ, ибо командовалъ военною силою, назначалъ многихъ изъ городскихъ властей и управлялъ колоніями Восточной и Западной Индіи. Генеральные Штаты состояли изъ депутатовъ отъ провинцій, избираемыхъ большею частью пожизненно, исключая Зеландскихъ. Но депутаты были не представители народа, а уполномоченные, связанные инструкціями. Каждая провинція могла посылать по нѣскольку депутатовъ, но всѣ они вмѣстѣ имѣли только одинъ голосъ. Въ обыкновенныхъ дѣлахъ рѣшеніе постановлялось по большинству голосовъ, но для дѣлъ, которыя касались самаго существа союза, какъ-то: войны, мира, налоговъ, правъ отдѣльныхъ провинцій, требовалось единогласіе. Отдѣльныя провинціи участвовали въ общихъ издержкахъ въ опредѣленной пропорціи. Кромѣ Генеральныхъ Штатовъ, были депутаты отъ провинцій и въ Государственномъ Совѣтѣ, который составлялъ исполнительную коллегію подъ предсѣдательствомъ статудера. Наконецъ, провинціи Голландія и Фрисландія избирали на пять лѣтъ великаго пансіонера; это былъ совѣтникъ Штатовъ, особенно по юридическимъ вопросамъ. Такимъ образомъ, мы находимъ здѣсь смѣшеніе различныхъ началъ, средневѣковыхъ и новыхъ, союзнаго государства и союза государствъ. Послѣ французскаго владычества, при возстановленіи ихъ самостоятельности, Нидерланды образовали уже не союзъ, а цѣльное государство, съ монархомъ во главѣ.

Иная судьба постигла Швейцарію. Она сохранила республиканскую форму, но изъ союза государствъ она превратилась въ союзное государство. Конституція 1815 года, изданная по освобожденіи отъ французскаго владычества, возстановила прежній Гельветическій Союзъ. Двадцать два державныхъ кантона посылали своихъ уполномоченныхъ въ Діэту (Tagsatzung), которая собиралась поочередно въ Бернѣ, Люцернѣ и Цюрихѣ, подъ предсѣдательствомъ ландамана или avoyer этихъ кантоновъ. Уполномоченные связывались инструкціями. Діэтѣ принадлежало право войны и мира, а также заключеніе торговыхъ договоровъ. Для рѣшенія требовалось три четверти голосовъ. Но и отдѣльные кантоны могли заключать договоры между собою и съ иностранными державами, насколько это не противорѣчило цѣлямъ союза. Это право заключенія самостоятельныхъ союзовъ послужило поводомъ къ междоусобной войнѣ. Семь католическихъ кантоновъ, съ Люцерномъ во главѣ, вслѣдствіе религіозныхъ распрей, составили между собою Зондербундъ, а другіе не хотѣли этого терпѣть. Побѣда

осталась на сторонѣ послѣднихъ, и результатомъ ея было установленіе въ 1848 году новой конституціи, которая прежній союзъ превратила въ союзное государство.

По конституціи 1848 года, цѣль союза не ограничивается уже охраненіемъ мира и внѣшними сношеніями; она обнимаетъ и общее благосостояніе. Центральная власть состоитъ изъ Союзнаго Собранія и Союзнаго Совѣта. Первое, въ свою очередь, раздѣляется на Національное Собраніе и Собраніе Штатовъ. Депутаты въ Національное Собраніе избираются всѣмъ народонаселеніемъ, по всеобщему праву голоса. Такимъ образомъ, каждый кантонъ участвуетъ въ немъ соразмѣрно съ количествомъ жителей. Члены Собранія Штатовъ, напротивъ, выбираются, кантональными собраніями, по два отъ каждаго кантона, въ чемъ выражается союзное начало. Это устройство было заимствовано изъ конституціи Сѣвероамериканскихъ Штатовъ; но, въ отличіе отъ послѣдней, правительственная власть вручается не президенту, а Союзному Совѣту, состоящему изъ семи членовъ, избираемыхъ Союзнымъ Собраніемъ на три года. Изъ нихъ ежегодно Союзнымъ Собраніемъ избирается президентъ конфедераціи. Наконецъ, для суда существуетъ верховное судилище.

Сѣвероамериканскіе Штаты еще въ концѣ XVIII-го вѣка совершили превращеніе союза государствъ въ союзное государство, и это послужило примѣромъ для другихъ. Въ 1777 году, по отторженіи отъ Англіи, они установили между собою конфедерацію. Отдѣльные штаты отказались отъ права войны, мира и внѣшнихъ сношеній; все это было возложено на центральное представительство, или Конгрессъ, суду котораго подлежали также споры штатовъ между собою. Конгрессъ составлялся изъ уполномоченныхъ отъ штатовъ, числомъ отъ двухъ до семи отъ каждаго, но такъ, что всѣ уполномоченные отдѣльнаго штата имѣли только одинъ голосъ. Избраніе уполномоченныхъ совершалось сообразно съ мѣстными законами. Они связаны были инструкціями, получали содержаніе отъ довѣрителей и всегда могли быть отозваны. Для важнѣйшихъ мѣръ требовалось, кромѣ того, утвержденіе штатовъ. Такъ, для объявленія войны, для заключенія договоровъ, для изданія общихъ законовъ, даже для выбора главнокомандующаго, нужно было согласіе девяти изъ тринадцати штатовъ. Законы, изданные Конгрессомъ, были обязательны для правительствъ отдѣльныхъ штатовъ, но не для народа непосредственно; прямаго подданства не было. Въ случаѣ неповиновенія, Конгрессъ не могъ даже самъ вынуждать своихъ постановленій, ибо онъ не имѣлъ исполнительныхъ органовъ.

Недостатки этого порядка вещей, отсутствіе въ немъ всякой твер-

дой власти, повели къ добровольному измѣненію конституціи и къ превращенію союза государствъ въ союзное государство. Это совершилось конституціею 1787 года, имѣющею силу и доселѣ.

Этимъ актомъ установлена настоящая центральная власть. Она раздѣлена между Конгрессомъ и президентомъ. Первый состоитъ изъ Сената и Палаты Представителей. Члены Палаты выбираются на два года гражданами отдѣльныхъ штатовъ, сообразно съ количествомъ народонаселенія. Это—настоящее народное представительство. Сенаторы же избираются на шесть лѣтъ законодательными органами отдѣльныхъ штатовъ, по два отъ каждаго. Такимъ образомъ и большіе и малые штаты имѣютъ одинакое число голосовъ; въ этомъ выражается равенство членовъ союза, какъ самостоятельныхъ государствъ. И тутъ Палата является представительницею народнаго единства, а Сенатъ союзнаго начала. Президентъ избирается всѣми гражданами Соединенныхъ Штатовъ; но выборъ установленъ въ двухъ степеняхъ. Такъ же выбирается и вицепрезидентъ.

Конгрессу предоставлена законодательная власть, однако въ ограниченныхъ размѣрахъ. Учредительная власть ему не принадлежитъ. Онъ можетъ только предлагать измѣненія конституціи, которыя затѣмъ утверждаются тремя четвертями законодательныхъ органовъ отдѣльныхъ штатовъ или же особо избираемыми собраніями. Самая законодательная власть ввѣряется Конгрессу только по нѣкоторымъ дѣламъ. Предполагается, что полнота власти принадлежитъ каждому отдѣльному штату, за исключеніемъ тѣхъ дѣлъ, которыя спеціально присвоены Конгрессу конституціею. Сюда относится: взиманіе податей для цѣлей союза, заключеніе займовъ, наборъ войска и содержаніе флота, объявленіе войны, установленіе правилъ для внѣшней и внутренней торговли, монетное дѣло, почты и почтовыя дороги. Всѣ проекты законовъ, прошедшіе черезъ обѣ палаты, могутъ быть опротестованы президентомъ, который или утверждаетъ законъ своею подписью, или возвращаетъ его въ Конгрессъ съ своими возраженіями. Но если затѣмъ обѣ палаты, двумя третями голосовъ, подтверждаютъ прежнее постановленіе, оно становится закономъ.

Президенту присвоивается исполнительная власть; но министры, а также посланники и судьи, назначаются имъ съ утвержденія Сената. Послѣднему принадлежитъ и утвержденіе заключаемыхъ президентомъ договоровъ. Отъ Палаты Представителей министры совершенно независимы. Они не имѣютъ даже доступа въ Конгрессъ. Всѣ переговоры на счетъ предлагаемыхъ мѣръ ведутся путемъ частныхъ сношеній между министрами и предсѣдателями парламентскихъ коммиссій. Такимъ образомъ, парламентское правленіе, какъ оно установилось въ

конституціонныхъ монархіяхъ Европы, а также и въ современной Франціи, здѣсь не существуетъ. Единство направленія въ большей или меньшей степени достигается тѣмъ, что и президентъ и Конгрессъ избираются народомъ. Но такъ какъ сроки выборовъ не совпадаютъ, то различныя власти могутъ идти врозь. Американская конституція болѣе заботилась о раздѣленіи властей, нежели о ихъ соглашеніи. При уединенномъ положеніи Соединенныхъ Штатовъ и маломъ развитіи государственныхъ требованій, слабость центральной власти не влечетъ за собою большихъ неудобствъ.

Наконецъ, важнымъ политическимъ факторомъ въ Соединенныхъ Штатахъ является судебная власть. Высшая судебная власть союза сосредоточивается въ Верховномъ Судилищѣ, состоящемъ изъ пожизненныхъ членовъ. Оно судитъ пререканія, возникающія между отдѣльными штатами или между штатами и союзомъ, а также споры между подданными различныхъ штатовъ. Кромѣ того, всякое нарушеніе конституціи или федеральныхъ законовъ подлежитъ его разбору. Ему подчиняются и низшія судилища союза. Наконецъ, оно имѣетъ и свои исполнительные органы, независимые отъ штатовъ. При такомъ устройствѣ, судебная власть играетъ весьма важную политическую роль, что согласно съ природою союзнаго государства: такъ какъ верховная власть распредѣляется здѣсь между штатами и союзомъ, то необходимъ независимый и безпристрастный судья, который бы рѣшалъ споры и являлся верховнымъ толкователемъ основнаго закона.

Всѣ эти гарантіи не помѣшали однако междоусобной войнѣ. Конституція 1787 года, установивъ въ подробностяхъ взаимныя права штатовъ и союза, оставила неопредѣленными самыя ихъ основанія, на которыхъ трудно было сойтись. Поэтому, тотчасъ по ея изданіи, образовались двѣ противоположныя партіи, изъ которыхъ одна стояла за усиленіе центральной власти, а другая за державныя права членовъ. Вопросъ о невольничествѣ довелъ взаимныя отношенія до крайней степени обостренія. Южные штаты, опираясь на свое державное право, вышли изъ союза; сѣверные сочли это возмущеніемъ и силою принудили противниковъ подчиниться волѣ союза. Фактически, вопросъ рѣшенъ въ пользу центральной власти; но нѣтъ сомнѣнія, что такое рѣшеніе плохо согласуется съ свободою, лежащею въ основаніи союзнаго устройства, и съ державными правами членовъ. Отмѣна рабства привлекла къ сѣвернымъ штатамъ всеобщее сочувствіе; но возведеніе Негровъ на степень полноправныхъ гражданъ предало государственную власть въ руки толпы, совершенно неспособной къ управленію. Это повело на первыхъ порахъ къ самому невѣроятному хозяйничанью цвѣтныхъ обывателей въ общественныхъ дѣлахъ, а въ концѣ концовъ,

съ наступленіемъ реакціи, къ тому, что нынѣшнее управленіе дѣлами всецѣло основано на подлогахъ.

Если отношеніе центральной власти къ мѣстнымъ правительствамъ порождаетъ неизбѣжныя столкновенія въ союзномъ государствѣ, то вопросъ еще болѣе осложняется при различіи народностей, входящихъ въ его составъ. Союзная форма имѣетъ ту выгоду, что она открываетъ возможность дать извѣстное удовлетвореніе различнымъ народностямъ, сохраняя при этомъ единство цѣлаго. Этому строю Швейцарія обязана своимъ внутреннимъ миромъ. Но затрудненіе становится почти неразрѣшимымъ, когда эти народности такъ переплетаются, что имъ невозможно отмежевать отдѣльные округи. Тогда разомъ кипитъ борьба и въ центрѣ и на мѣстахъ. Таково положеніе Австрійской Имперіи, которая представляетъ примѣръ сложнаго государства съ самымъ разнороднымъ составомъ, а вмѣстѣ и съ самымъ искусственнымъ устройствомъ. Здѣсь сочетаются простое соединеніе съ союзною формою. Первымъ опредѣляется отношеніе Австріи къ Венгріи, или Цислейтаніи къ Транслейтаніи. Венгрія соединена съ Австріей личнымъ соединеніемъ престоловъ; но для общихъ дѣлъ, касающихся внѣшней защиты, выбираются Делегаціи, отдѣльныя отъ каждой половины; имъ предоставляется распредѣленіе общихъ тяжестей, военныхъ и податныхъ. Обѣ половины Имперіи, въ свою очередь, распадаются на провинціи, имѣющія каждая свой отдѣльный сеймъ, облеченный законодательною властью по мѣстнымъ дѣламъ, съ императорскимъ намѣстникомъ для исполненія; а для общихъ дѣлъ въ каждой половинѣ избирается общій сеймъ, состоящій изъ двухъ палатъ. Высшая имѣетъ чисто аристократическій характеръ, съ наслѣдственными, а частью пожизненными членами; низшая же составляется изъ представителей областей, въ Цислейтаніи съ группировкою по интересамъ, отъ крупныхъ землевладѣльцевъ, промышленныхъ и торговыхъ палатъ, городовъ и селъ. При такомъ разнообразномъ составѣ, только сильная монархическая власть въ состояніи обезпечивать единство не только управленія, но и самаго государства. О прочномъ парламентскомъ большинствѣ не можетъ быть рѣчи. Правительству приходится лавировать между различными партіями и стараться по отдѣльнымъ вопросамъ привести ихъ къ соглашенію, задача не легкая, но при данныхъ условіяхъ неизбѣжная. Сложное государство является выраженіемъ сложныхъ общественныхъ отношеній.

Наконецъ, къ этого рода политическимъ формамъ относится связь колоній съ метрополіею, когда первыя не остаются на степени простыхъ областей, управляемыхъ центральною властью или посылающихъ въ центръ своихъ представителей, но получаютъ самостоятельное по-

литическое устройство. Такова значительная часть англійскихъ колоній. Онѣ имѣютъ свой парламентъ, состоящій обыкновенно изъ двухъ палатъ, иногда съ отвѣтственнымъ министерствомъ; но во главѣ управленія стоитъ назначаемый короною намѣстникъ или губернаторъ, который является представителемъ центральной власти. Это—полусамостоятельныя государства, подчиненныя метрополіи относительно внѣшнихъ сношеній и обороны.

Обозрѣніемъ сложныхъ государственныхъ формъ заключается вопросъ о государственномъ устройствѣ.

КНИГА ТРЕТЬЯ.

Права и обязанности гражданъ.

ГЛАВА I.

Право гражданства.

Принадлежность лица къ государству носитъ различныя названія. Она именуется *подданствомъ* въ отношеніи къ верховной власти, которой подчиняется гражданинъ, *правомъ гражданства* относительно пріобрѣтаемыхъ правъ, наконецъ *индигенатомъ*, или, если можно такъ выразиться, *туземствомъ* относительно принадлежности къ странѣ.

Здѣсь слѣдуетъ разсмотрѣть два вопроса: 1) какимъ образомъ пріобрѣтается право гражданства? 2) какимъ образомъ оно теряется?

Первоначальный и главный способъ пріобрѣтенія права гражданства есть рожденіе. Всякій человѣкъ рождается уже принадлежащимъ къ извѣстному государству; естественное происхожденіе даетъ ему права и налагаетъ на него обязанности. Такимъ образомъ, подчиненіе человѣка государству, со всѣми вытекающими отсюда послѣдствіями, является для него физіологическимъ опредѣленіемъ, независимымъ отъ его воли, и этотъ физіологическій способъ всегда остается главнымъ. Свободное присоединеніе, которое совершается посредствомъ акта человѣческой воли, составляетъ исключеніе. Отечество дается человѣку, а не избирается имъ.

Въ пріобрѣтеніи правъ гражданства посредствомъ рожденія существуютъ двѣ системы: одна держится начала мѣстнаго, другая начала личнаго.

По англійскому праву, природнымъ англійскимъ подданнымъ (natural-born) считается всякій, рожденный въ предѣлахъ англійской территоріи, распространяя этотъ терминъ на жилища англійскихъ пословъ и на корабли. Эта система является остаткомъ средневѣковыхъ воззрѣній, по которымъ подвластнымъ считалось все, что вхо-

дило въ предѣлы владѣнія. По вотчинному праву, земля признавалась главнымъ объектомъ власти, а народъ составлялъ ея принадлежность; по государственному праву, наоборотъ, народъ, какъ цѣлое, есть субъектъ государства, а территорія составляетъ его принадлежность. Поэтому и принадлежность къ государству должна опредѣляться принадлежностью къ народу, то есть, личнымъ началомъ, а не мѣстнымъ. Самое англійское законодательство въ новѣйшее время уклонилось отъ этихъ правилъ. По закону 1870 года, дѣти иностранцевъ, родившіяся на англійской территоріи, только *предполагаются* Англичанами до совершеннолѣтія. По достиженіи же совершеннаго возраста, они вольны избрать себѣ подданство либо по мѣсту рожденія, либо по крови.

По личной системѣ право гражданства пріобрѣтается рожденіемъ отъ подданныхъ извѣстнаго государства, гдѣ бы они ни находились. Большею частью требуется только, чтобы отецъ былъ подданнымъ; но, какъ исключеніе, требованіе распространяется на обоихъ родителей: такъ, въ прежнее время, по англійскому праву, рожденный за границею тогда только признавался англійскимъ подданнымъ, когда не только отецъ, но и мать была природная Англичанка. Незаконнорожденные обыкновенно слѣдуютъ подданству матери.

Кромѣ рожденныхъ отъ природныхъ подданныхъ, право гражданства пріобрѣтается также рожденіемъ отъ иностранцевъ, поселенныхъ въ странѣ. Такъ напримѣръ, во Франціи, по закону 1874 г., подданными считаются дѣти иностранцевъ, которые сами родились во Франціи.

Пріобрѣтеніе правъ гражданства свободнымъ актомъ человѣческой воли совершается различными способами:

1) Бракомъ. Общее правило, что жена слѣдуетъ состоянію мужа.

2) Узаконеніемъ иностранныхъ дѣтей подданными государства.

3) Вступленіемъ на службу. Нѣкоторыя законодательства, напримѣръ австрійское, признаютъ, что служба сама собою даетъ право гражданства; другія допускаютъ на службу и иностранцевъ. У насъ постановлено, что дѣти иностранцевъ, родившіяся въ Россіи и вступившія въ государственную службу, почитаются наравнѣ съ природными подданными (Св. Зак. т. IX, ст. 1513).

4) Долговременнымъ поселеніемъ, просто или соединеннымъ съ ремесломъ, какъ признается въ Австріи.

5) Особеннымъ актомъ *натурализаціи*, который совершается или судебными или административными мѣстами, а иногда самою верховною властью. Бельгійская конституція требуетъ для натурализаціи особеннаго законодательнаго акта. Въ Англіи въ настоящее время это совершается верховною исполнительною властью, то есть, королевскимъ декретомъ. Но въ Германіи, также какъ у насъ, принятіе иностранцевъ

въ подданство предоставляется мѣстнымъ властямъ. Иногда на усмотрѣніе мѣстныхъ властей возлагается и удостовѣреніе въ благонадежности новаго подданнаго. Но обыкновенно законъ предписываетъ соблюденіе извѣстныхъ условій, которыя могутъ быть весьма разнообразны. Главныя изъ нихъ: пребываніе въ странѣ въ продолженіи извѣстнаго времени, иногда съ предварительнымъ заявленіемъ желанія тамъ остаться, достаточное имущество, свидѣтельство о нравственности, иногда предварительное принятіе въ какую нибудь общину. Наконецъ, иногда требуется освобожденіе отъ прежняго подданства.

Сообщеніе политическихъ правъ совершается иногда особеннымъ актомъ, который называется большою натурализаціей (la grande naturalisation), въ отличіе отъ малой, сообщающей только гражданскія права. Это различіе доселѣ существуетъ въ Бельгіи, въ Италіи, въ Испаніи. Оно существовало въ прежнее время и во Франціи; но закономъ 1877 года малая натурализація уничтожена, вслѣдствіе того что при расширеніи правъ иностранцевъ она потеряла всякое значеніе.

Для пользованія политическими правами требуется иногда извѣстный срокъ. Въ Соединенныхъ Штатахъ членомъ Конгресса можетъ быть избираемо только лице бывшее семь лѣтъ гражданиномъ Соединенныхъ Штатовъ. Отъ должностей же президента и вице-президента натурализованные иностранцы навсегда устраняются. Но избирательное право дается весьма легко. Хотя Конгрессъ имѣетъ исключительное право издавать законы о натурализаціи, однако отдѣльные штаты могутъ допускать къ выборамъ даже ненатурализованныхъ иностранцевъ, что нерѣдко и дѣлается въ интересахъ той или другой партіи.

Обыкновенно натурализація распространяется и на малолѣтнихъ дѣтей. У насъ это предоставляется на волю отца.

Таковы правила относительно пріобрѣтенія правъ гражданства. Что касается до ихъ потери, то здѣсь прежде всего представляется вопросъ: имѣетъ ли человѣкъ право свободно покидать подданство одного государства и вступать въ подданство другаго?

Этотъ вопросъ разрѣшается различно. Англійское законодательство, которое во многихъ отношеніяхъ предоставляетъ гражданамъ наиболѣе свободы, но, съ другой стороны, наиболѣе держится средневѣковыхъ началъ, не допускаетъ перехода въ чужое подданство безъ согласія короля. Подданство, по этому воззрѣнію, есть обязательство, которое не можетъ быть нарушено безъ согласія того лица, кому оно дано. Это начало идетъ отъ леннаго права, но оно получаетъ безусловную крѣпость въ силу древняго правила: „никто не можетъ отречься отъ отечества“ (nemo potest exuere patriam). На этомъ основаніи, швейцарское гражданство считается неразрушимымъ, хотя бы

гражданинъ вступилъ въ чужое подданство. У насъ, вступленіе въ иностранное подданство или на службу чужому государству безъ разрѣшенія правительства считается нарушеніемъ вѣрноподданическаго долга и присяги и наказывается, какъ уголовное преступленіе.

Большая часть новыхъ европейскихъ законодательствъ отреклись однако отъ этой принудительной связи. Они позволяютъ подданнымъ свободно выселяться и вступать въ чужое подданство. Признается, что человѣкъ, какъ свободное существо, можетъ отрѣшиться отъ общественныхъ условій, связывающихъ его отъ рожденія, и создать себѣ новыя. При этомъ можетъ господствовать двоякаго рода взглядъ: подданство можетъ считаться или правомъ или обязанностью. Въ сущности, оно и то и другое. Съ первой точки зрѣнія, подданство теряется, какъ и всякое право, такимъ дѣйствіемъ, которое предполагаетъ разрушеніе юридической связи. Такъ, по французскому праву, качество Француза теряется: 1) натурализаціею въ чужомъ государствѣ; 2) выходомъ замужъ за иностранца; 3) вступленіемъ на службу чужаго государства безъ разрѣшенія французскаго правительства; 4) поселеніемъ въ чужой странѣ безъ желанія возвратиться (par tout établissement fait en pays étranger sans esprit de retour), къ чему однако не принадлежатъ торговыя предпріятія. Точно также и германское законодательство признаетъ долговременное непрерывное пребываніе за границею отказомъ отъ подданства.

Со второй точки зрѣнія, для оставленія подданства требуются извѣстныя условія. Таковыми могутъ быть: 1) предварительное о томъ заявленіе; 2) исполненіе всѣхъ своихъ обязанностей относительно отечества, въ особенности военной службы; 3) иногда предварительное принятіе въ чужое подданство. 4) Въ прежнее время съ выселяющихся взимался иногда особый налогъ (Nachsteuer, Abzugsgeld) Это остатокъ средневѣковыхъ порядковъ.

Потерянное право гражданства можетъ быть возвращено. По германскому закону, всякій германскій подданный, потерявшій право гражданства вслѣдствіе долговременнаго пребыванія за границею, можетъ, поселившись вновь въ своемъ отечествѣ, потребовать принятія обратно въ подданство. По французскому праву, Француженка, выходящая замужъ за иностранца, какъ скоро она становится вдовою, получаетъ снова право гражданства, если она живетъ во Франціи или проситъ позволенія возвратиться въ отечество съ намѣреніемъ тамъ поселиться. Дѣти Французовъ, потерявшихъ подданство, точно также пріобрѣтаютъ право гражданства,если они заявляютъ желаніе сдѣлаться французскими гражданами. Въ другихъ случаяхъ возвращеніе правъ гражданства совершается не иначе какъ съ разрѣшенія правительства. Если фран-

цузскій подданный вступилъ въ военную службу иностраннаго государства безъ разрѣшенія своего правительства, то права гражданства возвращаются ему не иначе, какъ съ исполненіемъ всѣхъ условій, которыя требуются для натурализаціи иностранцевъ.

При переходѣ изъ одного подданства въ другое возникаетъ вопросъ: можетъ ли одно и тоже лице состоять подданнымъ двухъ государствъ? Нѣкоторыя законодательства это допускаютъ, но большею частью отвѣтъ дается отрицательный. Послѣднее одно согласно съ началами государственнаго права. Подданство есть отношеніе всецѣлое, которое дѣлиться не можетъ. Человѣкъ можетъ пользоваться тѣми или другими правами въ разныхъ государствахъ; онъ всегда обязанъ подчиняться законамъ той страны, гдѣ онъ находится; но своимъ лицемъ онъ принадлежитъ только одному отечеству.

Между подданными и иностранцами встрѣчается еще среднее состояніе, которое сообщаетъ нѣкоторыя права, но не дѣлаетъ полнымъ подданнымъ. Такъ, въ Германіи пріобрѣтеніе иностранцами поземельной собственности рождаетъ неполное право гражданства (landsassiatus minus plenus). Эти лица носятъ названіе *Forensen*. Точно также въ Англіи король можетъ актомъ своей прерогативы сдѣлать иностранца *denizen*. Это состояніе даетъ ему право пріобрѣтать поземельную собственность, но безъ права наслѣдованія, которое присвоивается только англійскимъ подданнымъ. Все это остатки средневѣковаго порядка, когда права иностранцевъ стѣснялись самыми разнообразными способами. Чѣмъ тѣснѣе становятся международныя отношенія, тѣмъ больше развивается стремленіе сообщать иностранцамъ всѣ гражданскія права, исключая ихъ только изъ правъ политическихъ.

У насъ отъ иностранцевъ отличаются *инородцы*. Это полные подданные, имѣющіе только особенныя права и обязанности вслѣдствіе происхожденія и образа жизни.

ГЛАВА II.

Личныя права гражданъ.

Выше было уже объяснено, что права гражданъ въ отношеніи къ государственной власти могутъ быть сведены къ двумъ категоріямъ: 1) личныя права, которыя принадлежатъ гражданамъ, какъ отдѣльнымъ лицамъ, подчиненнымъ государственной власти; ими опредѣляется отношеніе личной свободы къ власти; 2) политическія права, принадлежащія гражданамъ, какъ участникамъ власти. Разсмотримъ сначала первыя.

Подчиняясь государственной власти, личная свобода подвергается

необходимымъ ограниченіямъ, которыхъ опредѣленіе зависитъ отъ самой верховной власти. Но вмѣстѣ съ тѣмъ, такъ какъ свобода въ государствѣ должна быть ограждена отъ произвола, то здѣсь устанавливаются извѣстныя законныя гарантіи для лицъ, полагающія предѣлы дѣйствію властей.

Древніе народы мало обращали вниманія на личныя права. Гражданское общество, составляющее область личной дѣятельности человѣка, не выдѣлялось еще, какъ отдѣльный союзъ; лице поглощалось государствомъ. Поэтому и свобода состояла главнымъ образомъ въ правѣ участія гражданъ въ государственномъ управленіи. Однако уже въ древности заявленіе: „я римскій гражданинъ" (civis Romanus sum) ограждало лице отъ произвола властей. Въ средніе вѣка, наоборотъ, личное начало получило не только полное, но и преобладающее развитіе; гражданское общество, въ свою очередь, поглотило въ себѣ государство. Вслѣдствіе этого, личныя права расширились въ ущербъ государственной власти. Они доходили до самоуправства, высшимъ выраженіемъ котораго являлось право частныхъ войнъ. Съ тѣмъ вмѣстѣ, личный произволъ сильнаго развивался въ ущербъ слабыхъ и велъ къ угнетенію послѣднихъ. Только въ новое время государство опять заняло принадлежащее ему верховное мѣсто въ общественныхъ союзахъ, не поглощая однако въ себѣ гражданскаго общества, но оставляя ему относительную самостоятельность. Поэтому, только въ новое время возможно опредѣленіе надлежащей границы между личною дѣятельностью и требованіями государства. Здѣсь возможно и обезпеченіе личныхъ правъ, при подчиненіи ихъ государству.

Личныя права гражданъ суть: 1) личная свобода; 2) неприкосновенность дома, бумагъ и писемъ; 3) свобода и неприкосновенность собственности; 4) свобода промысловъ и занятій; 5) свобода совѣсти; 6) свобода слова, заключающая въ себѣ также свободу преподаванія и свободу печати; 7) свобода собраній и товариществъ; 8) право прошеній. Послѣдніе три вида имѣютъ значеніе не только частное, но и политическое. Устное и печатное слово, собранія, товарищества и прошенія могутъ быть орудіями политической дѣятельности, средствомъ оказывать вліяніе на власть. Поэтому они составляютъ переходъ къ правамъ политическимъ. Что касается до свободы совѣсти, то она находится въ тѣсной связи съ отношеніемъ государства къ церкви, а потому удобнѣе можетъ быть разсмотрѣна совокупно съ послѣднимъ.

1. *Личная свобода.* Она заключаетъ въ себѣ двѣ стороны: 1) свободу отъ частной зависимости; 2) огражденіе отъ произвольныхъ стѣсненій со стороны государственной власти.

Частная зависимость одного лица отъ другаго имѣетъ три главныя

формы: 1) рабство; 2) крѣпостное состоянiе; 3) состоянiе обязанныхъ. Рабство есть полное отрицанiе всякихъ правъ у подвластнаго лица; въ крѣпостномъ состоянiи за подчиненнымъ признаются гражданскiя права, но онъ состоитъ въ полной зависимости отъ господина; наконецъ, обязанные, пользуясь личною свободой, несутъ только опредѣленныя обязанности въ пользу владѣльца.

Рабство было общимъ явленiемъ въ древности. Права могъ имѣть только гражданинъ, какъ членъ государства. Люди, обреченные на физическiй трудъ, имѣли назначенiе низшее, служебное. Они ставились на ряду съ рабочимъ скотомъ. Рабъ считался вещью, которою хозяинъ могъ распоряжаться по произволу. Но такая зависимость противорѣчитъ природѣ человѣка, какъ нравственнаго существа, требующаго къ себѣ уваженiя и признанiя своихъ правъ. Поэтому, уже древнiе Стоики, а за ними и римскiе юристы, признавали рабство противнымъ естественному закону. Христiанство еще болѣе утвердило уваженiе къ человѣческой личности; проповѣдуя любовь къ ближнимъ, оно уничтожило всякiя нравственныя различiя между людьми. Подъ влiянiемъ этихъ началъ, у христiанскихъ народовъ рабство постепенно исчезло и замѣнилось крѣпостнымъ состоянiемъ. За подвластными признаны были человѣческiя права. Однако, въ новое время, въ Америкѣ установилось полное рабство Негровъ. Причина заключалась въ различiи расъ. Негры, менѣе способные къ духовному развитiю, принуждались къ физическимъ работамъ, слишкомъ тяжелымъ для Европейцевъ. Подобно древнимъ рабочимъ, они ставились на ряду съ рабочимъ скотомъ. Но какова бы ни была низшая способность чернаго племени, отрицанiе у него всякихъ человѣческихъ правъ есть униженiе человѣческаго достоинства. Оно не совмѣстно съ нравственнымъ развитiемъ христiанскихъ народовъ. Поэтому, отмѣну невольничества въ Соединенныхъ Штатахъ нельзя не признать великимъ успѣхомъ человѣческой гражданственности, хотя оно стоило потоковъ крови и своими политическими послѣдствiями породило въ невольническихъ штатахъ неодолимыя затрудненiя.

Крѣпостное состоянiе возникло еще въ Римской Имперiи, вслѣдстiе прикрѣпленiя поселенцевъ, или колоновъ, къ землѣ; но полное его развитiе принадлежитъ средневѣковому порядку. Отсутствiе государственныхъ началъ ведетъ къ подчиненiю слабыхъ сильному; но такъ какъ, вслѣдствiе влiянiя христiанства, за подвластными признавались человѣческiя права, то вмѣсто рабства установилось крѣпостное состоянiе. Оно удержалось и при возникновенiи новаго государства, которое въ первый перiодъ своего развитiя устроивало свой собственный организмъ, оставляя гражданское общество въ томъ видѣ, какъ

оно вышло изъ средневѣковаго быта. Если, съ одной стороны, проявлялись освободительныя стремленія, то съ другой стороны, во имя требованій порядка, государство иногда усиливало даже частное подчиненіе, налагая на всѣхъ общее тягло. Такъ было въ Россіи, гдѣ новый общественный строй основался на принудительныхъ обязанностяхъ всѣхъ сословій. Дворяне обязаны были постоянною службою государству, въ замѣнъ чего крестьяне поступили въ крѣпостную зависимость къ дворянамъ. Но и такая частная зависимость противорѣчитъ, какъ началу человѣческой свободы, такъ и высшимъ требованіямъ государства. Крѣпостное право установляетъ власть одного частнаго лица надъ другимъ; между тѣмъ, гражданская власть, по существу своему, имѣетъ характеръ общественный, а не частный, а потому не можетъ быть достояніемъ частиаго лица. Власть надъ гражданиномъ можетъ принадлежать только государству и его органамъ. Крѣпостное право представляетъ смѣшеніе частныхъ отношеній съ общественными, гражданскаго союза съ государственнымъ. Это и составляло существенную черту средневѣковаго порядка, который сохранялся и въ новое время, пока государство не успѣло устроить гражданскія отношенія на основаніи новыхъ началъ. Высшее развитіе государственной жизни ведетъ, какъ мы видѣли, къ разграниченію обѣихъ областей: въ гражданскомъ обществѣ установляется свобода лица, охраняемая закономъ; власть же надъ лицемъ присвоивается единственно органамъ государства.

Состояніе обязанныхъ отчасти возникло также изъ средневѣковаго порядка; оно составляетъ переходъ отъ крѣпостнаго состоянія къ полной свободѣ. Въ средніе вѣка сильный не всегда могъ вполнѣ поработить себѣ слабаго; послѣдній, при благопріятныхъ обстоятельствахъ, имѣлъ возможность отстоять часть своихъ правъ. Тогда онъ принималъ на себя только извѣстныя, опредѣленныя обязанности, а въ остальномъ оставался свободенъ. Иногда частное раскрѣпленіе совершалось и подъ вліяніемъ религіозныхъ стремленій господина. Подобное же отношеніе установляется, когда государство имѣетъ въ виду разрѣшеніе крѣпостной связи. Оно сначала превращаетъ неопредѣленную зависимость въ опредѣленную и затѣмъ уже идетъ къ полному раскрѣпленію. Это—весьма многосложный, а иногда и долговременный процессъ законодательства, въ которомъ состояніе обязанныхъ играетъ роль переходной формы къ полной свободѣ.

Но освободившись отъ частной зависимости, лице остается подчиненнымъ государству, и здѣсь его личная свобода подвергается многочисленнымъ стѣсненіямъ и ограниченіямъ во имя требованій общественнаго порядка. Они могутъ доходить даже до полнаго лишенія свободы,

которое бываетъ законно и необходимо, напримѣръ при совершеніи преступленія или даже въ виду простаго подозрѣнія. Власть во многихъ случаяхъ должна имѣть право ареста, иначе она не въ состояніи исполнить свои обязанности и охранять общественный порядокъ и безопасность. Однако, съ другой стороны, и личная свобода должна быть ограждена отъ произвола. Отсюда постановленія закона, которыя, облекая власть болѣе или менѣе широкими полномочіями, имѣютъ вмѣстѣ съ тѣмъ въ виду дать лицу надлежащее обезпеченіе.

Подобныя постановленія встрѣчаются уже въ средневѣковыхъ хартіяхъ. Въ первомъ памятникѣ англійской свободы, въ Великой Хартіи, постановлено, что никакой свободный человѣкъ не долженъ быть арестованъ и заключенъ въ тюрьму иначе, какъ по суду равныхъ или по закону земли. И въ позднѣйшее время вопросъ о правѣ ареста былъ однимъ изъ существенныхъ пунктовъ въ развитіи англійской конституціи. Борьба за гарантіи противъ произвольныхъ арестовъ продолжалась нѣсколько вѣковъ и привела наконецъ къ дѣйствующему нынѣ закону habeas corpus, содержаніе котораго будетъ изложено ниже. Въ новыхъ европейскихъ конституціяхъ точно также постоянно постановляется, что гражданинъ не можетъ быть преслѣдуемъ и задержанъ иначе, какъ по закону и въ случаяхъ, опредѣленныхъ закономъ. И у насъ, въ Уставѣ Уголовнаго Судопроизводства (ст. 8) постановлено, что „никто не можетъ быть ни задержанъ подъ стражею иначе, какъ въ случаяхъ закономъ опредѣленныхъ, ни содержанъ въ помѣщеніяхъ, не установленныхъ на то закономъ".

Арестъ можетъ быть троякаго рода: 1) полицейское задержаніе по требованію общественной безопасности, напримѣръ задержаніе бродягъ, пьяныхъ, сумасшедшихъ; 2) предварительное задержаніе полиціею или даже частнымъ лицемъ въ случаѣ совершенія преступленія; 3) формальный арестъ по предписанію суда.

Главная гарантія противъ произвольныхъ арестовъ состоитъ въ томъ, что гражданинъ ставится подъ защиту суда. Полиціи нельзя отказать въ правѣ задержанія; но задержанный долженъ быть въ извѣстный срокъ представленъ суду, который постановляетъ уже окончательный приговоръ объ арестѣ. Такъ, въ Англіи, полицейскій (constable) можетъ не только арестовать всякаго, совершающаго при немъ преступленіе, но онъ въ правѣ задержать лице и по простому подозрѣнію, и за это онъ не подвергается отвѣтственности, даже еслибъ открылось, что преступленіе вовсе не было совершено. При застиженіи на мѣстѣ преступленія или при преслѣдованіи общимъ крикомъ (hue and cry), даже частное лице уполномочивается арестовать другаго по подозрѣнію; но здѣсь надобно доказать, что преступ-

леніе дѣйствительно было совершено и что подозрѣніе было основательно. Право полиціи задержать лице при застиженіи на мѣстѣ преступленія или преслѣдованіи общимъ крикомъ признается и въ другихъ законодательствахъ; но въ этихъ случаяхъ, также какъ и при чисто полицейскомъ арестѣ, требуется представленіе задержаннаго въ судъ, въ установленный срокъ, напримѣръ по прусскому закону и по нынѣшнему имперскому, не далѣе какъ на слѣдующій день послѣ задержанія. У насъ, въ Уставѣ Уголовнаго Судопроизводства (ст. 254) исчислены случаи, когда полиція, при производствѣ предварительнаго дознанія, имѣетъ право пресѣчь подозрѣваемому способы уклониться отъ слѣдствія. Вообще же, арестъ заподозрѣнныхъ преступниковъ совершается не иначе, какъ по формальному предписанію судебной власти. Иногда требуется, чтобы оно было мотивированное. Впрочемъ, право издавать подобныя предписанія дается и административнымъ лицамъ: такъ, въ Англіи, въ случаѣ политическаго преступленія, приказъ (warrant) можетъ быть выданъ Тайнымъ Совѣтомъ или государственнымъ секретаремъ. Это право принадлежитъ и всѣмъ мировымъ судьямъ, которые имѣютъ власть судебно-административную.

Не смотря на законныя гарантіи, лице можетъ быть арестовано незаконно. Противъ этого также необходимо огражденіе. Въ этомъ отношеніи наибольшую гарантію даетъ знаменитый англійскій habeas corpus. Этотъ актъ нѣсколько разъ подтверждался и пополнялся, въ послѣдній разъ въ 1679 году. Онъ постановляетъ, что судья, получивши отъ задержаннаго жалобу на незаконный арестъ, обязанъ немедленно послать предписаніе, такъ называемый writ of habeas corpus, въ силу котораго арестованное лице должно быть представлено ему въ теченіе двадцати дней, и тогда судья рѣшаетъ, правильно ли задержаніе или нѣтъ. Судья, отказавшій въ подобномъ предписаніи, подвергается за это штрафу въ 500 фунтовъ ст. Крупные штрафы положены и за ослушаніе лицъ, къ которымъ обращено предписаніе. Тотъ же актъ ограждаетъ арестованнаго и отъ слишкомъ продолжительнаго задержанія: въ немъ постановлено, что задержанный долженъ быть судимъ не долѣе какъ во второй срокъ судебныхъ засѣданій со времени ареста. Если онъ въ этотъ срокъ не подвергается суду, онъ во всякомъ случаѣ отпускается на свободу. У насъ, въ Уставѣ Уголовнаго Судопроизводства постановлено, что каждый судья и каждый прокуроръ, который, въ предѣлахъ своего участка или округа, удостовѣрится въ задержаніи кого-либо подъ стражею безъ постановленія уполномоченныхъ на то мѣстъ и лицъ, обязанъ немедленно освободить неправильно лишеннаго свободы (ст. 10).

Законъ даетъ гражданамъ гарантіи и противъ произвольныхъ

арестовъ со стороны судебныхъ властей. Съ этою цѣлью опредѣляется, въ случаѣ какихъ преступленій обвиняемый можетъ быть отданъ подъ стражу, и когда онъ долженъ быть отпущенъ на поруки. Впрочемъ, здѣсь невозможно точное опредѣленіе всѣхъ случаевъ. Всегда довольно значительный просторъ предоставляется усмотрѣнію судьи. Англійскій Билль о Правахъ (bill of right) постановляетъ также, что не слѣдуетъ требовать излишнихъ залоговъ.

Наконецъ, существенное огражденіе личной свободы состоитъ въ томъ, что не допускаются административныя наказанія, напримѣръ ссылка безъ суда. Коренное правило всякаго законнаго порядка состоитъ въ томъ, что никто не можетъ быть наказанъ иначе, какъ по суду. Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ постановлено, что всякій долженъ быть судимъ своимъ законнымъ судьею. Этимъ устраняются суды чрезвычайные, которые легко могутъ дѣлаться орудіями произвола и притѣсненій.

Впрочемъ, это устраненіе чрезвычайныхъ судовъ не безусловно. Въ особенныхъ обстоятельствахъ, при внутреннихъ смутахъ или внѣшней опасности, правительство уполномочивается самимъ закономъ учреждать чрезвычайные суды и прилагать административные аресты и наказанія. Обыкновенный способъ принятія чрезвычайныхъ мѣръ состоитъ въ объявленіи военнаго или осаднаго положенія. При военномъ положеніи, права гражданской власти расширяются и она уполномочивается принимать необходимыя для безопасности мѣры по соглашенію съ военною; въ осадномъ положеніи вся власть переходитъ въ руки военныхъ властей. Эти различныя полномочія, которымъ облекаются власти, называются также малымъ и большимъ осаднымъ положеніемъ. У насъ они носятъ названіе усиленной охраны. Принятіе чрезвычайныхъ мѣръ можетъ состоять и въ пріостановленіи нѣкоторыхъ гарантій личной свободы. Такъ, въ Англіи, въ случаѣ внутреннихъ смутъ, пріостановляется дѣйствіе habeas corpus, чѣмъ самымъ правительство получаетъ право прибѣгать къ произвольнымъ арестамъ. Иногда временно отмѣняется и судъ присяжныхъ, слишкомъ подверженныхъ вліянію народныхъ страстей. Для того и другаго требуется особый актъ парламента. Но нѣкоторыя конституціи безусловно воспрещаютъ всѣ таковыя мѣры. Такъ, бельгійская конституція постановляетъ, что конституція не можетъ быть пріостановлена ни въ цѣломъ, ни въ частяхъ. Тоже имѣетъ мѣсто въ Швейцаріи.

Въ результатѣ ясно, что главная гарантія личной свободы заключается въ независимомъ и безпристрастномъ судѣ. Поэтому, хорошее устройство суда составляетъ дѣло первостепенной важности.

2. *Неприкосновенность дома, бумагъ и писемъ*. Все это находится въ

ближайшей связи съ личностью человѣка, а потому должно быть ограждено отъ произвола.

Неприкосновенность дома постановляется во всѣхъ новыхъ конституціяхъ. Этимъ охраняется спокойствіе гражданъ. Въ Англіи, гдѣ это начало наиболѣе развито, отсюда родилась поговорка: мой домъ есть мой замокъ (my house is my castle). Это не значитъ однако, что власть не можетъ войти въ домъ, когда этого требуетъ общественная безопасность. Но и это право ставится подъ защиту суда. Общее правило то, что въ домъ нельзя войти иначе, какъ по законному полномочію и днемъ; обыскъ же нельзя произвести иначе, какъ по письменному полномочію судьи, днемъ, при свидѣтеляхъ, при хозяинѣ и при домашнихъ. Однако и здѣсь, въ случаѣ только-что совершеннаго преступленія, полиціи должно быть предоставлено право обыска; иначе могутъ скрыться слѣды. Такъ, въ Англіи, полицейскій, который преслѣдуетъ преступника и подозрѣваетъ, что онъ скрылся въ домѣ, можетъ сдѣлать обыскъ и не дожидаясь судебнаго предписанія. Если онъ ничего не найдетъ, онъ за это не отвѣчаетъ. Полиція можетъ проникнуть въ домъ и въ случаѣ подозрѣнія, что тамъ совершается преступленіе, а также при внѣшнихъ опасностяхъ, напримѣръ въ случаѣ пожара или наводненія.

Эти правила относятся, впрочемъ, только къ частнымъ домамъ. Въ публичные дома, какъ-то трактиры и кофейныя, полиція всегда имѣетъ право войти. Въ Англіи, къ этому разряду относятся и наемные нумера (common lodging-houses).

Неприкосновенность бумагъ слѣдуетъ тѣмъ же правиламъ, что и неприкосновенность дома. Гарантіи обыска распространяются на нихъ. Что касается до вскрытія писемъ, посылаемыхъ по почтѣ, то въ принципѣ этого нельзя не признать нарушеніемъ довѣрія со стороны правительства. Иногда это бываетъ необходимо для раскрытія преступленія; но въ такомъ случаѣ вскрытіе должно совершаться по судебному предписанію, а никакъ не по усмотрѣнію административныхъ властей. Здѣсь нѣтъ даже того повода, что слѣдъ преступленія можетъ быть скрытъ, ибо письмо можетъ быть задержано, пока не получится предписаніе суда. Однако, политическія соображенія весьма часто побуждаютъ правительства уклоняться отъ этихъ началъ. Даже въ Англіи практикуется вскрытіе писемъ политическаго содержанія, а такъ какъ законъ этого не вѣдаетъ, то нельзя установить никакихъ гарантій.

3. *Свобода и неприкосновенность собственности.* Собственность составляетъ первое и основное проявленіе свободы человѣческой личности. Посредствомъ собственности человѣкъ налагаетъ руку на при-

роду и дѣйствуетъ въ матеріальномъ мірѣ. Здѣсь личное право выражается въ двухъ началахъ: 1) въ свободномъ распоряженіи собственностью и 2) въ огражденіи ея отъ произвола власти.

Начало свободы собственности касается главнымъ образомъ собственности поземельной, которая можетъ подвергаться разнообразнымъ ограниченіямъ, тогда какъ движимая, по существу своему, ускользаетъ отъ дѣйствія закона. Стѣсненія могутъ возникать, какъ изъ государственныхъ требованій, такъ и изъ частныхъ отношеній, а чаще всего изъ тѣхъ и другихъ вмѣстѣ. Они порождаются, главнымъ образомъ, смѣшеніемъ обѣихъ областей. Въ древности, какъ мы видѣли, гражданское общество поглощалось государствомъ. Классическія государства строились по племенному типу. Земля присвоивалась родамъ, и свободное ея передвиженіе подвергалось многочисленнымъ стѣсненіямъ. Но съ развитіемъ личнаго начала и съ постепеннымъ выдѣленіемъ гражданскаго общества изъ государства ограниченія падали, и начало свободной собственности выступало болѣе и болѣе. Римское право во времена Имперіи вполнѣ выработало этотъ типъ. Но средневѣковой порядокъ, исходя отъ противоположнаго начала, отъ поглощенія государства гражданскимъ обществомъ, опять опуталъ собственность со всѣхъ сторонъ. Съ поземельною собственностью соединялись общественныя права и обязанности, которыя лишали ее частнаго ея характера. На нее легли многообразныя повинности, переходившія изъ рода въ родъ; установлялась недѣлимость и неотчуждаемость владѣній; пріобрѣтеніе земли стѣснялось сословными правами и привилегіями. Все это долго сохранялось и при возрожденіи государственнаго порядка. И тутъ, также какъ относительно личной свободы, новое государство иногда налагало даже лишнія путы во имя общественныхъ требованій. Но и здѣсь высшее государственное развитіе повело къ разграниченію гражданской области и политической, а вмѣстѣ и къ освобожденію поземельной собственности отъ всѣхъ лежавшихъ на ней стѣсненій. Духъ законодательства новаго времени состоитъ въ томъ, чтобы предоставить собственности полную свободу. Этимъ возвышается свобода лица, а вмѣстѣ и цѣна самой собственности. Свободное государство можетъ покоиться только на свободной собственности. Это есть теоретически правильное, а вмѣстѣ и выработанное жизнью отношеніе. Ограниченія сохраняются во имя политическихъ соображеній, но онѣ составляютъ исключенія, а не правило. Поэтому, нѣтъ ничего болѣе противорѣчащаго духу новаго государства и всему развитію новаго времени, какъ соціализмъ. Отрицая личную собственность во имя государства, онъ поражаетъ свободу человѣка въ самыхъ ея основахъ.

Изъ свободы собственности вытекаютъ слѣдующія начала: 1) сво-

бодное пріобрѣтеніе ея лицами всѣхъ состояній; 2) право выкупа всѣхъ лежащихъ на землѣ тяжестей, установленныхъ, какъ въ пользу частныхъ лицъ, такъ и корпорацій. Сюда относится выкупъ повинностей, идущихъ отъ крѣпостнаго и феодальнаго права, а также десятины въ пользу церкви. Это освобожденіе поземельной собственности совершилось во всей Западной Европѣ, ранѣе всего во Франціи, затѣмъ въ Германіи, окончательно въ 1848 году. Въ Англіи, въ сороковыхъ годахъ издано было нѣсколько законовъ съ цѣлью освободить такъ называемые copyholds. Но вновь установленное въ Ирландіи фермерское право совершенно противорѣчитъ этимъ началамъ и объясняется лишь чрезвычайными обстоятельствами, въ которыхъ находится эта страна. У насъ, Положеніемъ 19-го Февраля установленъ выкупъ всѣхъ лежащихъ на землѣ повинностей. 3) Уничтоженіе законовъ, стѣсняющихъ право свободнаго распоряженія собственностью и свободнаго ея перехода изъ рукъ въ руки. Къ такого рода установленіямъ принадлежатъ лены, майораты, субституціи, фидеикомиссы, также законы, воспрещающіе дробленіе участковъ, наконецъ общинное владѣніе. Первыя формы составляютъ обыкновенную принадлежность аристократическаго строя, ибо сохраняющаяся въ родѣ поземельная собственность служитъ самою крѣпкою матеріальною опорою аристократіи. Поэтому и въ новыхъ государствахъ онѣ сохраняются настолько, насколько въ нихъ имѣетъ значеніе аристократическое начало. Въ Англіи онѣ вошли въ самые нравы. Установленіе мелкихъ недѣлимыхъ участковъ точно также имѣетъ въ виду создать нѣкотораго рода сельскую аристократію, ибо наслѣдникъ участка становится привилегированнымъ лицемъ. Напротивъ, общинное владѣніе имѣетъ въ виду поддержать экономическое равенство членовъ общины, начало совершенно несовмѣстное съ свободою. Какъ общее явленіе, общинное владѣніе было порожденіемъ патріархальнаго быта и должно было исчезнуть вмѣстѣ съ послѣднимъ. У насъ оно возстановилось въ полной силѣ вслѣдствіе крѣпостнаго права и подушной подати и должно слѣдовать судьбѣ этихъ учрежденій. Безправныхъ крестьянъ можно было надѣлять по душамъ землею, принадлежащею помѣщикамъ или казнѣ; но свободные люди, выкупившіе свою землю на правѣ собственности, могутъ владѣть ею только лично. Нынѣшнее наше общинное владѣніе представляетъ остатокъ отжившаго порядка и крѣпостныхъ понятій. Его могутъ защищать соціалисты, стремящіеся къ національзаціи земли; но это одна изъ тѣхъ праздныхъ фантазій, которымъ нѣтъ мѣста въ наукѣ.

Освобождаясь отъ частной зависимости, собственность подлежитъ однако государственнымъ тяжестямъ, а въ случаѣ нужды и принуди-

тельнову отчужденію во имя общественной пользы. Подати и повинности налагаются, какъ мы видѣли, по усмотрѣнію государственной власти. Единственная гарантія противъ произвола заключается въ участіи самихъ плательщиковъ или ихъ представителей въ установленіи подати и въ опредѣленіи расходовъ, то есть, въ правѣ политическомъ. Послѣднее можетъ ограничиваться мѣстными нуждами или распространяться на общегосударственныя потребности; это зависитъ отъ образа правленія. Спеціальныя повинности, или сервитуты, налагаемые для общественной пользы, могутъ быть или съ вознагражденіемъ или безъ вознагражденія; это зависитъ отъ ихъ свойства. По французскому праву, общественные сервитуты, вообще, не подлежатъ вознагражденію. Но полная экспропріація всегда бываетъ съ вознагражденіемъ. Этого требуетъ начало неприкосновенности собственности. Гражданинъ обязанъ удѣлить государству необходимую для общественныхъ потребностей часть своихъ доходовъ; но если государство касается самаго его права собственности, оно непремѣнно должно дать ему справедливое вознагражденіе. Иногда это совершается въ видѣ общей мѣры, напримѣръ при освобожденіи крестьянъ. Но подобная экспропріація всегда составляетъ исключеніе; она вытекаетъ изъ потребности разрѣшить отношенія двухъ классовъ, которые въ теченіи вѣковъ были принудительно связаны закономъ. Освобождая подвластное сельское населеніе, государство не можетъ оторвать его отъ земли, съ которою оно срослось всею своею жизнью. Справедливость и общественная польза равно требуютъ отчужденія собственности, однако съ должнымъ вознагражденіемъ владѣльцевъ. Въ обыкновенной же гражданской жизни экспропріація установляется не въ видѣ общихъ мѣръ и не въ пользу другаго класса, а въ отдѣльныхъ случаяхъ, когда извѣстный участокъ земли необходимъ для общественныхъ потребностей. Здѣсь важный вопросъ заключается въ томъ: кѣмъ опредѣляется отчужденіе собственности, законодательною властью или правительственною? Судебная власть здѣсь голоса не имѣетъ, ибо отчужденіе совершается во имя общественной пользы, а судъ рѣшаетъ вопросы не о пользѣ, а единственно о правѣ. Въ Англіи всякое отчужденіе собственности установляется актомъ парламента; но это объясняется лишь тѣмъ, что въ Англіи парламентъ издаетъ не только общіе законы, но и частныя постановленія. Юридически правильное начало состоитъ въ томъ, что законъ установляетъ только общія правила; приложеніе же къ частнымъ случаямъ, рѣшеніе вопроса о пользѣ въ данныхъ обстоятельствахъ, предоставляется правительственной власти, которая однако должна обставлять себя надлежащими изслѣдованіями и совѣщаніями. Гражданину, съ другой стороны, должна быть дана гарантія противъ произ-

вола. Онъ не можетъ оспоривать самаго отчужденія, ибо это дѣло усмотрѣнія; но онъ въ правѣ требовать справедливаго вознагражденія. Съ этою цѣлью закономъ установляются правила справедливой оцѣнки. Лучшею гарантіей служитъ оцѣнка посредствомъ присяжныхъ, какъ это дѣлается во Франціи. Въ видѣ еще большей гарантіи, французское законодательство опредѣляетъ, что вознагражденіе должно быть предварительное; въ другихъ законодательствахъ предварительное вознагражденіе установляется только по мѣрѣ возможности. Нельзя не замѣтить, что недавно введенное въ Англіи принудительное отчужденіе, а равно и принудительное арендованіе частной собственности для образованія мелкихъ крестьянскихъ участковъ противорѣчитъ кореннымъ требованіямъ права. Такъ какъ граждане равны передъ закономъ, то нельзя отнимать собственность у однихъ съ тѣмъ, чтобы раздавать ее другимъ. Это можетъ быть оправдано, какъ чрезвычайная мѣра, когда нужно разрѣшить установленныя или закрѣпленныя самимъ государствомъ принудителяныя отношенія между землевладѣльцами и сидящими на ихъ землѣ крестьянами, но никакъ не для постороннихъ лицъ. Какъ правило, принудительное отчужденіе можетъ совершаться только на общественныя потребности, а не для частныхъ нуждъ. Если правительство считаетъ полезнымъ умноженіе мелкихъ участковъ, то оно можетъ оказать имъ содѣйствіе общими мѣрами, какъ-то, облегченіемъ сдѣлокъ, открытіемъ кредита и т. п.; но покупка или арендованіе земли въ томъ или другомъ случаѣ есть дѣло частное, а не государственное, а потому принудительное отчужденіе здѣсь неумѣстно. Всего менѣе допустимо предоставленіе такого чудовищнаго права мѣстнымъ выборнымъ совѣтамъ. Это значитъ дать большинству неимущихъ право самовольно распоряжаться собственностью имущихъ. Подобныя постановленія свидѣтельствуютъ о возрастающемъ вліяніи демагогіи въ этой классической странѣ свободы.

Если частная собственность не можетъ быть отбираема иначе, какъ съ справедливымъ вознагражденіемъ, то этому началу противорѣчитъ конфискація. Поэтому, во многихъ конституціяхъ конфискація безусловно воспрещается. Произвольная конфискація есть нарушеніе всякаго права; приложеніе ея въ видѣ закономъ установленнаго наказанія, является несправедливостью, ибо не простирается равно на всѣхъ и падаетъ на невинныхъ наслѣдниковъ. Въ конфискаціи можно видѣть только революціонное средство, которое въ крайнихъ случаяхъ можетъ быть оправдано, какъ мѣра общественнаго спасенія, а не какъ законный способъ дѣйствія.

4. *Свобода промысловъ и занятій.* Занятія человѣка, опредѣляясь его призваніемъ и жизненными условіями, составляютъ его частное

дѣло. Когда государство предписываетъ или запрещаетъ гражданину извѣстное занятіе, оно нарушаетъ его личную свободу и вторгается въ область частныхъ отношеній. Поэтому, свобода занятій составляетъ одно изъ основныхъ правъ гражданъ. Но признаніе этого начала требуетъ, чтобы гражданская область была отдѣлена отъ области политической и была основана на началѣ свободы, а эти условія установлены только въ новое время.

Въ древности, когда гражданская область не имѣла самостоятельности, а промышленность основывалась главнымъ образомъ на невольническомъ трудѣ, свобода занятій не могла развиться. Еще менѣе было ей простора въ средніе вѣка. Здѣсь занятіе считалось частною привилегіею того или другаго разряда лицъ. Подобно тому, что существовало въ теократической системѣ кастъ, оно превратилось въ наслѣдственное достояніе, соединенное съ извѣстною честью и правами и недоступное постороннимъ. Самыя политическія права гражданъ состояли въ зависимости отъ ихъ занятій. Государственный бытъ новаго времени и тутъ водворилъ начало свободы, отдѣливши гражданскую область отъ политической. Занятія были предоставлены свободному выбору лицъ и перестали сообщать права. Однако остатки прежняго порядка сохранились до новѣйшаго времени. Они связаны съ сословнымъ и цеховымъ устройствомъ.

Свобода занятій стѣсняется, когда лицамъ, принадлежащимъ къ одному сословію, запрещаются занятія, присвоенныя другому. Стѣсненіе тѣмъ больше, чѣмъ труднѣе доступъ въ другое сословіе. Такъ, напримѣръ, въ Пруссіи до 1807 года запрещалось дворянамъ заниматься городскими промыслами, а переходъ изъ городского состоянія въ сельское и обратно былъ значительно затрудненъ. Эдиктъ 1807 года провозгласилъ полную свободу занятій. У насъ, въ томъ же 1807 году, позволено было дворянамъ вступать въ гильдіи, но заниматься ремеслами они все-таки не могли. Съ другой стороны, купцы не имѣли права винокуренія. Этотъ промыслъ исключительно присвоивался дворянамъ и чиновникамъ.

Свобода занятій стѣсняется и цеховымъ устройствомъ, когда для вступленія въ цехъ требуются особенныя условія, какъ-то: согласіе членовъ или испытаніе въ мастерствѣ. Цехи возникли въ средніе вѣка, когда частныя корпораціи были владычествующею силой въ обществѣ. Они присвоили себѣ право на исключительное занятіе ремесломъ, и это право было утверждено за ними государственною властью. Возникающее государство не только пользовалось этимъ устройствомъ для своихъ цѣлей, но даже само иногда вводило его въ видахъ улучшенія ремеслъ. И точно, при малой конкурренціи, цехи могли быть полез-

ны. Но съ развитіемъ промышленности всѣ эти стѣсненія становятся излишними; свобода и связанное съ нею соперничество обезпечиваютъ хорошее производство гораздо лучше всякой регламентаціи. Съ водвореніемъ этихъ началъ падаетъ и цеховое устройство. Слѣды его сохранились еще въ Германіи, а также и у насъ.

Однако и въ настоящее время, въ видѣ исключенія, существуютъ занятія, которыя, хотя остаются открытыми для всѣхъ, но требуютъ извѣстныхъ условій. Тамъ, гдѣ нужна техническая подготовка, о которой публика не въ состояніи судить и отсутствіе которой можетъ причинить вредъ, требуется испытаніе въ мастерствѣ. Сюда относятся медики, аптекари, архитекторы, также стряпчіе и адвокаты. Послѣднимъ дается и корпоративное устройство для поддержанія въ нихъ нравственнаго духа, ибо они занимаютъ извѣстное мѣсто въ судебной организаціи.

Освобождаясь такимъ образомъ отъ сословныхъ и цеховыхъ преградъ, промышленность, вообще, подлежитъ общимъ условіямъ и стѣсненіямъ, которыя налагаетъ на нее государство въ видахъ безопасности и общественной пользы. Но эти полицейскія мѣры не касаются собственно экономическихъ отношеній, которыя, какъ правило, предоставляются свободѣ. Здѣсь государство можетъ вступаться лишь въ качествѣ верховнаго опекуна надъ неполноправными лицами. На этомъ основана регламентація работъ женщинъ и дѣтей на фабрикахъ. Но ограниченіе работы взрослыхъ мужчинъ, въ добавокъ пользующихся политическими правами, не оправдывается никакими юридическими началами. Это— вторженіе государства въ частную область. Всего менѣе допустимо введеніе этого закона по усмотрѣнію большинства заинтересованныхъ лицъ въ данной мѣстности, какъ нынѣ предлагается въ Англіи. Если законъ не дѣлается обязательнымъ для всѣхъ, то этимъ самымъ признается, что стѣсненіе не вызывается требованіями общественнаго блага. Желаніе же большинства заинтересованныхъ не даетъ ни малѣйшаго юридическаго основанія для стѣсненія правъ меньшинства. Запретить человѣку работать болѣе восьми часовъ въ день, потому что другіе этого не желаютъ, есть чистый актъ насилія. Подобныя мѣры, противорѣчащія истиннымъ началамъ права, вызываются только стараніемъ угодить большинству демократическихъ избирателей, то-есть демагогіей. Это первый шагъ къ тому, что составляетъ существо соціализма, къ тираніи массы. По самой своей идеѣ, соціализмъ есть отрицаніе свободы занятій. Тамъ, гдѣ всѣ орудія производства сосредоточены въ рукахъ государства, которое опредѣляетъ къ нимъ работниковъ по мѣрѣ надобности, о свободномъ выборѣ не можетъ быть рѣчи, также какъ нѣтъ о немъ рѣчи въ государственной службѣ. Въ по-

слѣдней начало свободы охраняется тѣмъ, что рядомъ съ нею существуетъ область частной дѣятельности, которой лице можетъ себя посвятить. Но тамъ, гдѣ всѣ люди превратились въ служащихъ, для свободной дѣятельности не остается мѣста. Соціализмъ оказывается здѣсь тѣмъ, что онъ есть въ своемъ существѣ, полнымъ отрицаніемъ свободы во имя равенства. Такое устройство не только противорѣчитъ природѣ и достоинству человѣка, но оно является противорѣчіемъ въ самомъ себѣ.

Полицейскія мѣры, стѣсняющія свободную дѣятельность гражданъ могутъ быть двоякаго рода: вредъ, приносимый извѣстнымъ дѣйствіемъ, можетъ или предупреждаться или пресѣкаться. Первая система требуетъ, чтобы дѣйствіе было предварительно разрѣшено правительствомъ; вторая установляетъ общія правила и затѣмъ подвергаетъ наказанію виновныхъ въ ихъ нарушеніи. Въ первомъ случаѣ нужно усмотрѣніе, во второмъ приложеніе закона; первое есть всецѣло дѣло правительственной власти, второе окончательно подлежитъ власти судебной. Которая изъ двухъ системъ лучше, на это нѣтъ безусловнаго правила; все зависитъ отъ обстоятельствъ. Иногда лучше предупредить зло, нежели пресѣкать его, когда оно уже произошло. Но это возможно, только поставивъ дѣятельность лица подъ опеку власти. Поэтому, чѣмъ болѣе развивается начало свободы, чѣмъ болѣе предоставляется простора личной самодѣятельности, тѣмъ болѣе система предупрежденія замѣняется системою пресѣченія. Можно сказать, что въ образованномъ обществѣ послѣдняя составляетъ правило, а первая исключеніе.

Это относится не только къ промышленной, но и къ духовной дѣятельности. Послѣдняя, по существу своему, нуждается въ просторѣ, а съ другой стороны, она необходимо ограничивается и стѣсняется потребностями государственной жизни. Вредъ, причиняемый духовною дѣятельностью, большею частью не матеріальный, а нравственный, но отъ этого онъ не менѣе существенъ. Всякій общественный порядокъ держится не одною матеріальною силою, а также, и еще болѣе, нравственнымъ строемъ общества. Во имя этого нравственнаго строя стѣсняются проявленія личной свободы. Эти стѣсненія могутъ быть болѣе или менѣе значительны. Чѣмъ выше и крѣпче общественный порядокъ, тѣмъ болѣе онъ способенъ допустить въ себѣ начало свободы. Но во всякомъ случаѣ это начало не безусловное; оно всегда подлежитъ ограниченіямъ во имя общественнаго блага.

Личныя права, относящіяся къ этой области, суть свобода совѣсти и свобода мысли. Первую, какъ сказано, удобнѣе разсматривать въ связи съ отношеніями государства къ церкви; вторая же принимаетъ

различныя формы, которыя требуютъ отдѣльнаго разсмотрѣнія. Сюда относится:

5. *Свобода преподаванія*. Здѣсь свобода мысли обращается на занятіе, имѣющее предметомъ обученіе юношества. Ясно, какое огромное вліяніе можетъ имѣть эта дѣятельность на все нравственное и политическое настроеніе общества. Поэтому, государство не можетъ не обратить на нее особеннаго вниманія. Какъ право, свобода преподаванія признается только въ свободныхъ государствахъ; но и тутъ она подвергается значительнымъ ограниченіямъ.

Область, въ которой проявляется эта дѣятельность, двоякая: частная и общественная. Сообразно съ этимъ, свобода преподаванія принимаетъ двоякую форму. Она заключаетъ въ себѣ: 1) свободу частнаго преподаванія и заведеніе частныхъ школъ; 2) свободу преподаванія въ государственныхъ заведеніяхъ.

Относительно права давать частные уроки существуетъ троякая система. 1) Оно можетъ быть предоставлено вполнѣ свободѣ частныхъ лицъ. Такъ дѣлается въ Англіи; такъ дѣлалось и въ Пруссіи по отмѣненному закону 1810 года. 2) Могутъ требоваться извѣстныя условія способности: право давать частные уроки, какъ постоянное занятіе, за извѣстную плату, предоставляется только лицамъ, выдержавшимъ установленное испытаніе и получившимъ дипломъ. Это—система самая раціональная, соединяющая требованія свободы съ высшими условіями общественной жизни. Она господствуетъ во Франціи и у насъ. 3) Для пріобрѣтенія права давать частные уроки требуется особое дозволеніе правительства. Это—система предупрежденія, приложенная къ частному преподаванію. Она была установлена въ Пруссіи инструкціей 1839 года.

Къ частному преподаванію относится и чтеніе публичныхъ лекцій; но здѣсь вопросъ осложняется: это не только преподаваніе, но и публичное сходбище. Поэтому, здѣсь прилагаются правила, установленныя для послѣднихъ.

Право открывать частныя школы также подлежитъ двоякой системѣ: предупрежденія и пресѣченія. Свобода преподаванія состоитъ здѣсь въ томъ, что каждый можетъ открывать частную школу безъ предварительнаго разрѣшенія правительства. Однако и тутъ обыкновенно постановляются условія, доказывающія способность, а иногда требуется исполненіе извѣстныхъ формальностей. Сверхъ того, правительство сохраняетъ право надзора за тѣмъ, чтобы преподаваніе или воспитаніе не было противно нравственному закону и не вредило здоровью учениковъ. Надзоръ родителей въ этой области бываетъ совершенно недостаточенъ. Въ случаѣ нарушенія правилъ, закрытіе школы

происходитъ по приговору или судебной власти или высшей учебной. Напротивъ, система предупрежденія состоитъ въ томъ, что открытіе школъ происходитъ не иначе, какъ съ разрѣшенія правительства, которое при этомъ предписываетъ правила, надзираетъ за преподаваніемъ и закрываетъ школы по своему усмотрѣнію.

Относительно права открывать школы, существенный вопросъ состоитъ въ томъ, кому оно предоставляется: частнымъ лицамъ, товариществамъ, или, наконецъ, признаннымъ закономъ корпораціямъ, напримѣръ церкви. Для всѣхъ этихъ разрядовъ существуютъ особыя нормы. Общія правила свободы преподаванія вполнѣ приложимы только къ отдѣльнымъ лицамъ. Относительно товариществъ сюда присоединяются тѣ начала, которыми управляется свобода товариществъ вообще. Наконецъ, начало свободы преподаванія, по существу своему, вовсе не приложимо къ корпораціямъ. Здѣсь оно является уже не личнымъ правомъ, истекающимъ изъ свободы мысли, а правомъ юридическаго лица, имѣющаго совершенно другой характеръ. Нерѣдко католическое духовенство взываетъ къ началу свободы, чтобы получить право заводить частныя школы и даже университеты. Но церковь—не частное лицо, а корпорація, имѣющая духовную власть надъ людьми. Духовенство, облеченное этою властью, можетъ употреблять ее для привлеченія дѣтей въ свои школы и для отвлеченія ихъ отъ школы государственной. Это выходитъ уже изъ области свободы преподаванія. Конкурренція частныхъ лицъ съ школами, которыя поддерживаются правительствомъ или общинами, есть законная конкурренція свободы съ правительственною дѣятельностью; но конкурренція церковныхъ школъ съ государственными есть конкурренція одной власти съ другою. Поэтому, право заводить частныя школы можетъ быть дано духовенству не на основаніи свободы преподаванія, а на основаніи бóльшаго или меньшаго вліянія, которое государство предоставляетъ церкви въ свѣтской области. Это вліяніе можетъ быть весьма благотворное; но каково бы оно ни было, государство не можетъ упускать изъ виду, что церковь составляетъ независимый отъ него союзъ, обладающій громадными нравственными средствами; предоставленіе ему воспитанія юношества значительно увеличиваетъ его силу. Со стороны частныхъ лицъ и даже товариществъ подобная опасность немыслима. Такимъ образомъ, здѣсь вопросъ рѣшается не началами личной свободы, а отношеніемъ государства къ церкви.

Право заводить школы можетъ распространяться только на низшія и среднія заведенія, или также на высшія. Послѣднее существуетъ лишь тамъ, гдѣ допускается свобода товариществъ, ибо высшія заведенія превышаютъ средства отдѣльныхъ лицъ. Такъ, въ Бельгіи учреж-

дены два свободныхъ университета, одинъ въ Лёвенѣ, основанный духовенствомъ, другой въ Брюсселѣ, учрежденный либеральною партіей. Тоже право признается и современнымъ французскимъ закономъ. Но вообще, учрежденіе высшихъ школъ частными товариществами не можетъ считаться нормальнымъ явленіемъ. Товарищества для низшихъ школъ имѣютъ обыкновенно благотворительную цѣль; общества же для учрежденія высшихъ школъ, когда они вступаютъ въ конкурренцію съ правительствомъ, всегда имѣютъ въ виду дать преподаванію направленіе въ духѣ извѣстной партіи; а такъ какъ обученіе юношества всего менѣе должно совершаться въ духѣ партіи, то польза подобныхъ учрежденій весьма сомнительна. Они вполнѣ умѣстны лишь тамъ, гдѣ государство вовсе не вступается въ это дѣло и все народное образованіе предоставляетъ частной инициативѣ, какъ это дѣлается въ Англіи. Но и это не можетъ быть признано нормальнымъ явленіемъ въ современной жизни.

Наконецъ, весьма важный вопросъ состоитъ въ предоставленіи правъ государственной службы ученикамъ частныхъ школъ. Тамъ, гдѣ эти права не даются, или ученики частныхъ школъ не допускаются къ государственнымъ экзаменамъ наравнѣ съ другими, тамъ всякая конкурренція становится невозможною. Но, разумѣется, права могутъ быть предоставлены только школамъ, заявившимъ себя хорошимъ преподаваніемъ. Въ этомъ отношеніи установленная у насъ система весьма раціональна.

Что касается до свободы преподаванія въ государственныхъ школахъ, то она основана на свободѣ науки. Въ прусской конституціи постановлено, что наука и ея преподаваніе свободны. Это относится собственно къ университетамъ. Въ низшихъ и среднихъ школахъ научное преподаваніе, по существу своему, не можетъ пользоваться свободою; это разрушило бы всякую педагогію. Но и въ университетахъ свобода преподаванія естественно ограничивается требованіями нравственности и государственнной жизни. Здѣсь, какъ и вездѣ, свобода можетъ быть употреблена во зло. Въ конституціонныхъ государствахъ возникаетъ при этомъ довольно щекотливый вопросъ: насколько государство въ правѣ въ это вступаться и до какой степени преподаватели должны пользоваться безсмѣнностью? Но этотъ вопросъ относится не къ личнымъ правамъ гражданъ, а къ устройству народнаго образованія. Преподаватели въ государственныхъ школахъ — не частные люди, а должностныя лица.

6. *Свобода печати.* Печать есть публичное и письменное выраженіе мысли. Человѣческая мысль подлежитъ дѣйствію власти, только когда она проявляется въ словѣ. Это проявленіе можетъ быть частное или

публичное. Первое должно совершаться вполнѣ безпрепятственно. Человѣкъ не подлежитъ наказанію за свои мнѣнія, пока они не выражаются публично или не переходятъ въ преступныя дѣйствія. Частная жизнь, вообще, должна оставаться неприкосновенною. Это—первое требованіе всякаго разумнаго государственнаго порядка. Поэтому, когда правительство наказываетъ за частные разговоры или частныя письма, оно поступаетъ деспотично. Но публичныя проявленія мысли становятся дѣломъ общественнымъ, а потому подлежатъ ограниченіямъ, въ виду охраненія чести отдѣльныхъ лицъ, нравственности, религіи и государства.

Публичныя проявленія мысли могутъ быть изустныя и печатныя. Изустная рѣчь можетъ быть произнесена въ нарочно созванномъ собраніи или, случайно, въ публичномъ мѣстѣ. Въ послѣднемъ случаѣ она подлежитъ дѣйствію уголовныхъ законовъ, карающихъ публичныя оскорбленія религіи, нравственности и власти. Въ первомъ же случаѣ рѣчь становится орудіемъ общественной дѣятельности; здѣсь прилагаются постановленія, опредѣляющія право собраній.

Что касается до печати, то она составляетъ одно изъ самыхъ могущественныхъ орудій политической дѣятельности. Здѣсь личное право переходитъ въ политическое. Поэтому, она подвергается бо́льшимъ ограниченіямъ, нежели тѣ права, которыя вращаются въ области частной дѣятельности. Главныя формы печати суть книги и періодическія изданія. Къ нимъ нерѣдко прилагаются различныя правила.

Вообще, здѣсь можетъ дѣйствовать или система предупрежденія или система пресѣченія. При системѣ предупрежденія, сочиненія печатаются не иначе, какъ съ дозволенія правительства. Въ этомъ состоитъ *цензура*. Здѣсь свобода печати вовсе не существуетъ какъ право, ибо въ свѣтъ является только мысль, допущенная правительствомъ. Цензура можетъ быть весьма слабая, и печать фактически можетъ пользоваться значительною свободою, но это—не право, а снисхожденіе власти. Какъ общее правило, при существованіи цензуры, отвѣтственность за статьи должна быть снята съ писателя и возложена на цензора; такъ и было, напримѣръ, во Франціи во времена Реставраціи. Но у насъ, при существованіи цензуры, вмѣстѣ съ цензоромъ подвергался отвѣтственности и писатель. Это значило наказывать мысль, а не ея обнародованіе, ибо отвѣтственность за послѣднее принимаетъ на себя цензоръ, давая разрѣшеніе.

Кромѣ цензуры, къ предупредительнымъ мѣрамъ относится разрѣшеніе періодическихъ изданій, а также разрѣшеніе типографій и книжныхъ лавокъ. И то и другое можетъ существовать даже при уничтоженіи цензуры, какъ, напримѣръ, у насъ въ настоящее время. Сюда же

принадлежатъ и административныя разрѣшенія или запрещенія розничной продажи газетъ. Всѣ эти мѣры умѣстны только въ самодержавныхъ государствахъ, гдѣ, по самому политическому положенію, печать можетъ пользоваться лишь весьма ограниченною свободой.

Мѣры пресѣченія бываютъ двоякаго рода: административныя и судебныя. Система административныхъ взысканій прилагается собственно къ журналамъ, которые служатъ самымъ сильнымъ орудіемъ политической дѣятельности. Она изобрѣтена во Франціи, во времена второй Имперіи, а впослѣдствіи введена и у насъ. Эта система состоитъ въ правѣ административной власти давать журналамъ предостереженія въ случаѣ нарушенія правилъ или вреднаго направленія, затѣмъ временно пріостанавливать изданіе послѣ повторенныхъ предостереженій, а наконецъ и совершенно прекращать журналъ. Тутъ свобода печати не уничтожается, ибо каждый можетъ подъ своею отвѣтственностью печатать все, что ему угодно, но наказаніе предоставляется усмотрѣнію правительства, а не суду; слѣдовательно, свобода печати не обезпечена отъ произвола. И этотъ порядокъ вещей умѣстенъ только въ самодержавномъ правленіи, гдѣ не допускается существованіе независимой политической силы, каковою является періодическая печать. Въ конституціонныхъ государствахъ, гдѣ признается политическая свобода, эта система можетъ быть допущена лишь какъ временная потребность диктатуры.

Судебное пресѣченіе состоитъ въ томъ, что виновный въ нарушеніи законовъ о печати подвергается суду и наказанію. Здѣсь свобода печати становится настоящимъ правомъ, ибо она ставится подъ защиту судебной власти. Но и эта гарантія можетъ быть бо́льшая или меньшая, смотря по степени независимости суда. Высшимъ обезпеченіемъ права обыкновенно считается судъ присяжныхъ, которые берутся по жребію изъ публики, а потому совершенно независимы отъ правительственной власти. Но нельзя не сказать, что присяжные, вообще, слишкомъ подвержены общественнымъ увлеченіямъ и именно въ этого рода дѣлахъ всего менѣе являются безпристрастными судьями. Если писатель находитъ въ нихъ самую надежную гарантію, то для государственныхъ требованій они представляютъ, напротивъ, наименьшее обезпеченіе. Всего важнѣе эта гарантія тамъ, гдѣ коронные судьи не пользуются должною независимостью и гдѣ, поэтому, безъ суда присяжныхъ, писатель, ставшій въ оппозицію къ правительству, не былъ бы ничѣмъ огражденъ отъ произвола.

Система пресѣченія предполагаетъ изданіе закона, опредѣляющаго преступленія печати и отвѣтственныя за нихъ лица. Первое составляетъ весьма трудную задачу для законодательства, ибо невозможно

опредѣлить въ точности, что составляетъ преступленіе и что нѣтъ. Оттѣнки и извороты мысли ускользаютъ отъ точнаго опредѣленія. Законъ по неволѣ принужденъ ограничиваться общими указаніями и предоставить приложеніе усмотрѣнію суда.

Въ законахъ о печати важно не только охраненіе государственнаго порядка отъ разгара политическихъ страстей, но и огражденіе лицъ отъ позора и клеветы. Въ первомъ отношеніи можно установить общимъ правиломъ, что существующій государственный строй долженъ быть огражденъ отъ нападковъ со стороны печати. Только весьма крѣпко укоренившіяся учрежденія способны выносить полную свободу. Но здѣсь именно всего труднѣе опредѣлить черту дозволеннаго обсужденія. Во второмъ отношеніи различаются публичныя и частныя лица и дѣйствія. Различаются также оскорбленія, клевета и диффамація, или оглашеніе позорящихъ обстоятельствъ. Что оскорбленія и клевета подлежатъ наказанію въ печати, также какъ и въ частной жизни, въ этомъ не можетъ быть сомнѣнія; но не легко опредѣлить, что составляетъ оскорбленіе и что нѣтъ. Тутъ все опять зависитъ отъ усмотрѣнія суда. По англійскому закону, пасквилемъ (libel) считается всякая публикація, сдѣланная съ цѣлью замарать репутацію другаго, подвергая его ненависти, презрѣнію или осмѣянію. Относительно же диффамаціи различается оглашеніе дѣйствій публичныхъ и частныхъ. Общее правило то, что частная жизнь не подлежитъ печатному оглашенію; она должна оставаться неприкосновенною. Поэтому, въ случаѣ диффамаціи, не допускаются доказательства позорящихъ фактовъ. Еслибы каждое частное лице, при распространеніи о немъ печатно позорящихъ слуховъ, принуждено было передъ судомъ доказывать ихъ неосновательность, то жизнь сдѣлалась бы невыносимою. Напротивъ, оглашеніе дѣйствій публичнаго лица, совершенныхъ имъ въ качествѣ таковаго, не подлежитъ наказанію, если будетъ доказана истина факта. Одна изъ главныхъ задачъ свободной печати состоитъ именно въ раскрытіи злоупотребленій. Надобно сказать однако, что при свободѣ печати, мѣры, принимаемыя для огражденія лицъ, вообще, весьма недостаточны, и чѣмъ шире свобода, чѣмъ менѣе она сдерживается нравами, тѣмъ болѣе печать наполняется самою безстыдною ложью и клеветою. Для униженія политическихъ противниковъ все считается дозволеннымъ. Франція и Соединенные Штаты представляютъ тому яркіе примѣры.

Что касается до отвѣтственныхъ лицъ, то таковыми могутъ быть: 1) писатель; 2) издатель; 3) распространитель сочиненія; 4) хозяинъ типографіи. Но послѣдній подвергается отвѣтственности за содержаніе сочиненія только въ случаѣ, если скрываются авторъ и издатель; обык-

новенно же типографія отвѣчаетъ лишь за неисполненіе законныхъ формальностей. Если иногда подвергаютъ отвѣтственности и типографію, то это дѣлается въ видахъ бо́льшаго стѣсненія свободы печати. Въ журналѣ главное отвѣтственное лице есть издатель или редакторъ. Иногда установляются особыя отвѣтственныя лица (gérant responsable), но это ведетъ лишь къ тому, что настоящіе виновники избѣгаютъ кары, а наказаніе несутъ подставныя лица. Что касается до писателя, то въ журналѣ онъ часто остается неизвѣстнымъ, вслѣдствіе чего онъ ускользаетъ отъ отвѣтственности. Во избѣжаніе этого, предписывается иногда подпись имени автора подъ каждою статьею. Это правило было установлено во Франціи послѣ Февральской революціи и сохранялось при второй Имперіи. Но оно не уничтожаетъ возможности для редактора взять на себя отвѣтственность, подписавъ свое имя. Въ сущности, отвѣтственность писателя совершенно иная относительно книгъ и относительно журнальныхъ статей. Книга есть всецѣло его произведеніе; въ ней авторъ излагаетъ и проводитъ свои мысли. Издатель беретъ на себя только матеріальную часть; онъ доставляетъ средства для обнародованія сочиненія. Поэтому, здѣсь главная отвѣтственность должна падать на писателя. Журналъ, напротивъ, издается подъ руководствомъ редактора, который проводитъ въ немъ свои мнѣнія; сотрудникъ играетъ второстепенную роль. Поэтому и отвѣтственность должна падать главнымъ образомъ на перваго.

При карательной системѣ, для политическихъ журналовъ вводятся иногда залоги. Они состоятъ въ денежныхъ взносахъ, которые обезпечиваютъ уплату штрафовъ. Но главная цѣль ихъ состоитъ въ томъ, чтобы сосредоточить журналы въ рукахъ людей съ состояніемъ: этимъ возвышается уровень журналистики, но вмѣстѣ съ тѣмъ ей придается болѣе силы. Это учрежденіе существовало въ Англіи и во Франціи и понынѣ существуетъ въ Австріи. Но въ Бельгіи взиманіе залоговъ запрещено конституціею. Къ той же цѣли ведетъ и наложеніе на журналы высокой штемпельной пошлины.

Изъ всего этого ясно, что мѣры законодательства относительно свободы печати бываютъ болѣе или менѣе строги, смотря по характеру сочиненія. Главныя стѣсненія обращаются на періодическія изданія политическаго содержанія, ибо они оказываютъ наибольшее вліяніе на общество. Журналъ является не столько выраженіемъ мысли, сколько орудіемъ дѣятельности. Книги, напротивъ, имѣютъ болѣе теоретическій характеръ; онѣ служатъ настоящимъ поприщемъ для разработки мысли. Вообще, онѣ спокойнѣе, обдуманнѣе и основательнѣе, онѣ требуютъ и большей работы; въ нихъ менѣе мѣста для страстей и увлеченій. Поэтому, свобода печати нерѣдко начинается съ осво-

божденія книгъ отъ цензуры, въ то время какъ журналы остаются ей подверженными. Такъ было въ Германіи послѣ 1815 года и нѣкоторое время во Франціи во времена Реставраціи. Книги не подлежатъ также ни административнымъ взысканіямъ, ни залогамъ. Нормальное правило во всякомъ законодательствѣ, отмѣняющемъ цензуру, слѣдовательно допускающемъ нѣкоторую свободу мысли, состоитъ въ томъ, что книги подвергаются карѣ и уничтоженію не иначе, какъ по суду. Тутъ административныя взысканія являются дѣйствіемъ чистаго произвола.

Середину между книгами и журналами составляютъ брошюры. Замѣняя отчасти журналы, онѣ подвергаются бóльшимъ стѣсненіямъ, нежели книги. Поэтому, при неполной свободѣ печати, иногда освобождаются отъ цензуры книги выше извѣстнаго числа листовъ. Такъ, въ Германіи, до 1848 года, освобождались книги выше двадцати печатныхъ листовъ, у насъ въ настоящее время выше десяти.

Наконецъ, свобода печати зависитъ не только отъ законовъ, но и отъ приложенія. Въ Англіи законы о печати весьма строги. Возмутительнымъ пасквилемъ (seditious libel) считается всякое сочиненіе, имѣющее цѣлью возбудить ненависть, презрѣніе или неудовольствіе противъ королевы, правительства, обѣихъ палатъ парламента, или судебныхъ учрежденій, или побудить подданныхъ къ незаконнымъ измѣненіямъ существующихъ установленій, государственныхъ и церковныхъ, или, наконецъ, возбудить чувства непріязни и вражды между различными классами. Кощунственнымъ пасквилемъ признается всякое сочиненіе, отрицающее истины религіи или стремящееся возбудить презрѣніе къ церкви или распространять безнравственныя мнѣнія. Но всѣ эти постановленія остаются мертвою буквою. На дѣлѣ, англійская печать пользуется неограниченною свободою. Съ 1838 года не было ни одного политическаго преслѣдованія по дѣламъ печати, за исключеніемъ нѣсколькихъ дѣлъ въ Ирландіи, въ 1848 году, по поводу возникшихъ тамъ волненій. Нравы здѣсь сильнѣе закона; при консервативномъ настроеніи общества жизнь дѣлаетъ безвредными всякія излишества.

7. *Свобода собраній.* Собранія могутъ быть различнаго рода: случайныя или нарочно созванныя, частныя или публичныя, въ зданіяхъ или на воздухѣ, наконецъ съ политическимъ или неполитическимъ характеромъ. Все это установляетъ различія и въ тѣхъ ограниченіяхъ, которымъ собранія подвергаются со стороны закона.

Нѣтъ сомнѣнія, что частныя собранія должны быть предоставлены свободѣ. Они, правда, могутъ служить предлогомъ для недозволенныхъ цѣлей; но это должно быть доказано, какъ всякое преступное дѣй-

ствіе. Возможность злоупотребленій не уничтожаетъ правила, что частная жизнь должна быть изъята отъ вмѣшательства власти. Публичныя же собранія могутъ служить весьма сильнымъ средствомъ для возбужденія общества; ограниченія здѣсь необходимы.

Правила могутъ быть различны, смотря по характеру собранія. Случайныя сходбища или столпленія подлежатъ дѣйствію полицейскихъ распоряженій. Полиція можетъ всегда разогнать ихъ, когда они нарушаютъ порядокъ или безопасность. Въ случаѣ сопротивленія можетъ быть употреблена сила; обыкновенно предписывается предварительное увѣщаніе, или даже формальное прочтеніе приказанія разойтись. Въ мирное время вообще запрещается употреблять военную силу иначе, какъ по требованію гражданской власти.

Къ собраніямъ, сзываемымъ съ опредѣленною цѣлью, опять прилагается или система предупрежденія или система пресѣченія. Въ первомъ случаѣ всякое публичное собраніе допускается не иначе, какъ съ разрѣшенія правительства. Разрѣшеніе не снимаетъ однако отвѣтственности съ участвующихъ лицъ, ибо, дозволяя собраніе, правительственная власть не беретъ на себя отвѣтственности за то, что въ немъ не будутъ происходить противозаконные поступки. Эта система была доведена до крайнихъ предѣловъ во Франціи во времена второй Имперіи. Существовавшее по уголовному кодексу правило, воспрещавшее общества числомъ болѣе двадцати человѣкъ безъ предварительнаго разрѣшенія, было распространено и на простыя собранія. Въ настоящее время требуется только предварительное заявленіе. У насъ, вообще, собранія не требуютъ разрѣшенія (Угол. Улож. ст. 366), за исключеніемъ общенародныхъ игръ, забавъ и театральныхъ представленій, которыя не допускаются иначе, какъ съ разрѣшенія полиціи (Уст. пред. и пресѣч. преступ. ст. 194). Запрещаются также сходбища и собранія для совѣщаній или дѣйствій, противныхъ общей тишинѣ и спокойствію (тамъ же, ст. 157); а такъ какъ опредѣленіе того, что противно спокойствію и тишинѣ, принадлежитъ полиціи, то этимъ постановленіемъ всякія собранія ставятся подъ контроль правительственной власти. Кромѣ того, публичныя собранія ограничиваются и тѣмъ, что объявленія въ газетахъ требуютъ предварительнаго разрѣшенія полиціи. Слѣдовательно, изъяты отъ разрѣшенія только собранія, о которыхъ не объявляется, да и тѣ могутъ быть предварительно запрещены. Вообще, въ самодержавныхъ государствахъ о свободѣ собраній, какъ правѣ, не можетъ быть рѣчи.

Мѣры пресѣченія состоятъ въ правѣ полицейской власти распустить состоявшееся уже собраніе, а въ случаѣ совершенія противозаконныхъ дѣйствій предать виновныхъ суду. Для этого необходимо, чтобы власть

заранѣе была предупреждена о цѣли собранія, мѣстѣ и ораторахъ. Полиція всегда должна имѣть право присутствовать на сборищахъ и надзирать за соблюденіемъ закона. Наконецъ, общее правило, что собраніе должно быть безоружное.

Нерѣдко мѣры предупрежденія и пресѣченія прилагаются различно къ различнаго рода собраніямъ. Собранія на воздухѣ, какъ наиболѣе опасныя по своей многочисленности и легче могущія подать поводъ къ волненіямъ, подвергаются предупредительнымъ мѣрамъ, когда собранія въ домахъ предоставляются свободѣ. Такъ постановлено, напримѣръ, въ Бельгіи и Пруссіи. Въ Англіи существуетъ полная свобода митинговъ и на воздухѣ, при чемъ однако полицейская власть всегда имѣетъ право распустить собраніе, нарушающее тишину, и всѣ обязаны повиноваться подъ страхомъ строгаго наказанія. Только въ чрезвычайныхъ случаяхъ парламентъ разрѣшаетъ правительству предварительное запрещеніе собраній.

8. *Свобода товариществъ*. Товарищества, или ассоціаціи, или общества, какъ принято у насъ ихъ называть, суть постоянныя соединенія людей для извѣстныхъ цѣлей. Они составляютъ еще болѣе сильное орудіе дѣйствія, нежели собранія, а потому подвергаются еще бо́льшимъ ограниченіямъ.

Товарищества различаются по цѣлямъ: они могутъ быть промышленныя, благотворительныя, литературныя, ученыя, общежительныя, религіозныя, политическія. Послѣднія собственно одни могутъ быть опасны для государства; поэтому, ихъ слѣдуетъ отличить отъ другихъ. Однако законодательства рѣдко дѣлаютъ это точнымъ образомъ; такъ какъ политическія цѣли могутъ скрываться подъ другими, то установляется общая система для всѣхъ. Только нѣкоторые виды промышленныхъ товариществъ, особенно развившіеся въ наше время, вызвали спеціальныя законодательныя мѣры. Таковы компаніи на акціяхъ. Для нихъ установляются извѣстныя законныя правила; вообще, требуется разрѣшеніе правительства въ виду огражденія публики отъ обмана. Подробности относятся къ гражданскому праву.

Относительно же всякихъ другихъ товариществъ, исключая политическихъ, возникаетъ вопросъ: требуется ли для нихъ дозволеніе правительства? Этотъ вопросъ разрѣшается различно въ различныхъ законодательствахъ. Во Франціи, какъ мы видѣли, требуется разрѣшеніе для всякаго общества, состоящаго болѣе нежели изъ двадцати человѣкъ. Это старое правило сохранилось до настоящаго времени, вслѣдствіе того что доселѣ не изданъ давно обѣщанный законъ объ ассоціаціяхъ. Точно также и у насъ запрещается заводить общества или товарищества безъ вѣдома или согласія правительства. Всякое

закономъ не утвержденное общество полиція не считаетъ дѣйствительнымъ, и если она признаетъ его безполезнымъ и правила его противными общему благу или частной пользѣ, то подвергаетъ уничтоженію и запрещенію; виновныхъ же отсылаетъ къ суду (Уст. пр. и пр. преступ. ст. 164, 166, 169). Въ другихъ законодательствахъ, напротивъ, всякія общества могутъ составляться безъ предварительнаго разрѣшенія. Въ Бельгійской конституціи (ст. 20) прямо постановлено, что право вступать въ товарищества не можетъ быть подвергаемо никакимъ предварительнымъ мѣрамъ. Тоже постановлено и въ Прусской конституціи. Закрытіе незаконныхъ обществъ предоставляется окончательно или судебной власти, какъ въ Пруссіи, или же административному суду, какъ въ другихъ германскихъ государствахъ. Первое составляетъ нормальную гарантію свободы товариществъ.

Существенный вопросъ относительно всякихъ товариществъ состоитъ въ томъ, могутъ ли они образовать юридическія лица или нѣтъ. Этотъ вопросъ не разрѣшается началомъ свободы. Онъ будетъ обсуждаться ниже, въ главѣ о корпораціяхъ.

Что касается до политическихъ товариществъ, то само собою разумѣется, что они совершенно воспрещаются въ самодержавныхъ государствахъ и могутъ быть разрѣшаемы лишь при существованіи представительныхъ учрежденій. Однако есть формы, которыя и въ свободныхъ странахъ подвергаются особеннымъ стѣсненіямъ и даже запрещеніямъ, какъ опасныя для государства. Такъ, во Франціи запрещены политическіе клубы, то есть, политическія общества, имѣющія постоянныя публичныя засѣданія. Они всегда были самымъ сильнымъ орудіемъ революціонныхъ дѣйствій. Вообще, запрещаются всякія тайныя общества, а также общества, которыхъ члены обязываются повиновеніемъ неизвѣстнымъ имъ властямъ или просто безусловнымъ повиновеніемъ кому бы то ни было. Такія постановленія существуютъ въ Англіи, а равно и въ Пруссіи.

9. Право прошеній. Здѣсь надобно отличать жалобы отъ собственно прошеній. Первыя касаются нарушеннаго права или интереса, вторыя служатъ выраженіемъ нуждъ. Отъ тѣхъ и другихъ отличается адресъ, выражающій мысли и чувства подающихъ его лицъ, но не заключающій въ себѣ никакой просьбы. Большая часть законодательствъ не отличаетъ впрочемъ точнымъ образомъ жалобъ отъ прошеній.

Обыкновенная жалоба на нарушенное право идетъ судебнымъ порядкомъ, на нарушенный интересъ порядкомъ административнымъ. Первое есть собственно искъ; здѣсь окончательною инстанціей является приговоръ верховнаго судилища. Въ административномъ же порядкѣ

жалоба идетъ по установленной iерархiи и можетъ дойти до верховной власти. Въ конституцiонныхъ государствахъ жалобы могутъ подаваться и палатамъ, и это составляетъ гарантiю для нарушенныхъ интересовъ; но палаты не рѣшаютъ дѣла, а только разсматриваютъ его и съ своимъ мнѣнiемъ передаютъ подлежащему министру.

Прошенiя имѣютъ въ виду полученiе выгоды или облегченiе тяжестей; но они могутъ касаться и общихъ государственныхъ вопросовъ, и тогда они получаютъ значенiе политическое. Такой характеръ они могутъ имѣть только въ представительномъ устройствѣ; въ самодержавныхъ же государствахъ политическiя прошенiя не допускаются. Они противорѣчатъ самому существу этого образа правленiя. У насъ, вообще, запрещается учинять прошенiя скопомъ или заговоромъ. Виновные въ нарушенiи этого правила берутся подъ стражу и отсылаются къ суду (Уст. пр. и пр. пр. ст. 158, 162). Въ свободныхъ же государствахъ право прошенiй считается однимъ изъ существенныхъ правъ гражданъ; обыкновенно оно вносится въ конституцiи. Изъ него не исключаются даже несовершеннолѣтнiе и иностранцы, что впрочемъ не имѣетъ существеннаго значенiя. Однако, такъ какъ это право можетъ сдѣлаться поводомъ къ волненiямъ и къ угрожающему давленiю на власти, чему исторiя революцiй представляетъ многочисленные примѣры, то оно подвергается ограниченiямъ. Вообще, запрещается подавать прошенiя толпою; запрещается также просителямъ лично входить въ палату. Иногда ограничивается число подписей: въ Англiи въ прежнее время не допускались прошенiя, подписанныя болѣе нежели двадцатью лицами. Но такое ограниченiе противорѣчитъ существу политическаго права и нынѣ болѣе не встрѣчается. Вообще, запрещаются только прошенiя отъ коллективнаго имени, ибо здѣсь лица остаются неизвѣстными, что подаетъ поводъ къ обману. Всякiй долженъ подписываться за себя. Коллективныя прошенiя допускаются только отъ корпорацiй, составляющихъ юридическое лице. Но здѣсь возникаетъ сомнительный вопросъ: до какой степени могутъ быть допускаемы политическiя прошенiя отъ корпорацiй? Что корпорацiи имѣютъ право просить о своихъ пользахъ и нуждахъ, въ этомъ не можетъ быть сомнѣнiя. Но относительно общихъ политическихъ вопросовъ между публицистами существуетъ разногласiе. Многiе и это право считаютъ необходимою принадлежностью политической свободы. Но противъ этого представляются весьма существенныя возраженiя. Прежде всего, здѣсь необходимо сдѣлать различiе. Право подавать политическiя прошенiя не можетъ быть присвоено корпорацiямъ, имѣющимъ опредѣленное частное назначенiе. Онѣ существуютъ только для извѣстной цѣли, которою и опредѣляется ихъ кругъ дѣйствiя.

Члены этихъ корпорацій могутъ подавать политическія прошенія какъ граждане, но не отъ юридическаго лица. Съ другой стороны, подобное право еще менѣе можетъ быть присвоено корпораціямъ, имѣющимъ вмѣстѣ и административное значеніе, каковы, напримѣръ, общины. Административный порядокъ нарушается, когда подчиненная власть вступается въ общія политическія дѣла и становится органомъ извѣстной политической партіи. Притомъ, въ этой области, рѣшенія большинства не имѣютъ обязательной силы для меньшинства, которое, съ своей стороны, имѣетъ право прошенія. Слѣдовательно, въ политическихъ вопросахъ всегда умѣстны прошенія гражданъ отъ собственнаго имени. Однако общіе политическіе вопросы обыкновенно отражаются и на мѣстныхъ нуждахъ, а такъ какъ прошенія о послѣднихъ не возбраняются мѣстнымъ органамъ, то нѣтъ возможности провести опредѣленную черту между тѣми и другими.

Въ конституціонныхъ государствахъ, гдѣ допускаются политическія прошенія, они подаются палатамъ, и притомъ обыкновенно палатѣ представителей. Но во Франціи, во времена второй Имперіи, прошенія могли подаваться только Сенату, а не Законодательному Корпусу. Это объясняется умаленіемъ правъ послѣдняго; онъ былъ низведенъ на второстепенную роль. Какъ сказано, палаты не рѣшаютъ дѣла, и могутъ только высказать свое мнѣніе; но при парламентскомъ правленіи отъ этого мнѣнія зависитъ судьба министерства.

ГЛАВА III.

Политическія права гражданъ.

Политическое право въ собственномъ смыслѣ состоитъ въ участіи гражданъ въ дѣйствіяхъ власти. Сюда принадлежатъ двѣ категоріи правъ: 1) участіе въ рѣшеніяхъ, лично или черезъ представителей; 2) доступъ къ должностямъ.

На первомъ основано раздѣленіе гражданъ на дѣятельныхъ и страдательныхъ, или политически полноправныхъ и неполноправныхъ. Первые пользуются политическими правами, вторые нѣтъ. Но и дѣйствительные граждане могутъ имѣть различныя права: участіе въ дѣйствіяхъ власти можетъ ограничиваться мѣстными дѣлами и подчиненными сферами или же оно можетъ простираться и на участіе въ верховной власти. Это зависитъ отъ образа правленія.

Въ обоихъ случаяхъ участіе гражданъ въ дѣйствіяхъ власти можетъ быть или непосредственное или черезъ выборныхъ. Первое можетъ предоставляться всѣмъ или только нѣкоторымъ. Мы уже видѣли то и другое въ непосредственной демократіи, въ аристократіи и въ

смѣшанныхъ республикахъ. Тѣже явленія встрѣчаются и въ административной области. Непосредственное участіе граждан въ управленіи представляетъ у насъ мірской сходъ. Мы находимъ его и въ общинахъ Сѣверной Америки. Личнымъ правомъ голоса въ рѣшеніи дѣлъ нерѣдко пользуются и члены высшаго сословія, какъ въ политической, такъ и въ административной области. Такъ, иногда въ областныхъ и въ общинныхъ собраніяхъ участвуютъ, по собственному праву, дворяне, крупные землевладѣльцы и лица, наиболѣе обложенныя податями.

Что касается до избирательнаго права, то здѣсь слѣдуетъ разсмотрѣть, какъ оно проявляется и дѣйствуетъ. Это опредѣляется избирательными законами, которые установляютъ условія и порядокъ выборовъ.

Прежде всего необходимо опредѣлить условія правоспособности для избирателей. Это зависитъ отъ той сферы, на которую распространяется дѣйствіе права. Во многихъ государствахъ установлены одинакія условія правоспособности въ политической области и въ административной. Такъ, въ демократіяхъ, гдѣ политическимъ правомъ пользуются всѣ, одни и тѣже избиратели естественно имѣютъ право голоса и въ общихъ выборахъ и въ мѣстныхъ. Иногда и въ конституціоныхъ монархіяхъ установляется въ обоихъ случаяхъ одинъ общій цензъ. Однако, нельзя признать подобное устройство раціональнымъ. Очевидно, что для участія въ мѣстныхъ дѣлахъ требуется меньшая способность, нежели для участія въ дѣлахъ государственныхъ. Даже въ предѣлахъ мѣстнаго управленія требуется меньшая способность для участія въ общинныхъ дѣлахъ, близко знакомыхъ всѣмъ, нежели для областныхъ, гдѣ интересы крупнѣе, а потому требуютъ болѣе обширныхъ соображеній. Кромѣ того, самое начало способности имѣетъ различное значеніе въ различныхъ сферахъ государственной жизни. Наибольшее значеніе принадлежитъ ему въ политической области, гдѣ господствуетъ общій государственный интересъ, требующій общаго разумѣнія. Напротивъ, въ административной области, которая гораздо ближе къ частнымъ интересамъ, избирательное право, кромѣ началъ свободы и способности, опредѣляется и степенью участія каждаго въ совокупномъ интересѣ. Здѣсь, поэтому, вполнѣ умѣстно представительство интересовъ, которое въ политической области составляетъ ненормальное явленіе и противорѣчитъ собственно государственнымъ началамъ. На этомъ основаніи въ административной сферѣ дается иногда право голоса и женщинамъ, ибо, владѣя собственностью, онѣ имѣютъ интересъ въ расходахъ. У насъ онѣ своимъ голосомъ не пользуются лично, а передаютъ его по довѣренности мужчинамъ; но новѣйшій англійскій законъ о мѣстномъ управленіи предоставилъ имъ

личное участіе въ выборахъ. Это начало собственно не государственное, а подходящее къ частному праву. На томъ же основаніи, избирательное право соразмѣряется иногда съ количествомъ собственности, какъ это дѣлается въ компаніяхъ на акціяхъ. Такъ, въ Англіи, въ мѣстномъ управленіи общественною благотворительностью и другими отраслями, избиратели, до послѣдняго времени, имѣли отъ одного до шести голосовъ, по количеству собственности; только изданный въ нынѣшнемъ году (1894) законъ отмѣнилъ всѣ множественные голоса. Впрочемъ, это послѣднее начало можетъ имѣть въ виду и политическую цѣль, именно, предоставленіе перевѣса зажиточнымъ классамъ. Мы уже видѣли, что цензъ по степенямъ установляется и въ политической области.

При изданіи избирательныхъ законовъ весьма важно знать напередъ, хотя приблизительно, количество и качество избирателей. Здѣсь невозможно дѣйствовать наобумъ, ибо отъ большей или меньшей широты избирательнаго права зависитъ успѣхъ или неуспѣхъ самихъ выборныхъ учрежденій. Но для того чтобы не идти въ потьмахъ, надобно примыкать болѣе или менѣе къ установленному порядку и къ существующимъ группамъ, ибо только отсюда можно получить сколько-нибудь опредѣленныя данныя. Чисто теоретическое законодательство всего менѣе здѣсь умѣстно.

Вторая задача избирательныхъ законовъ состоитъ въ опредѣленіи избирательныхъ округовъ. Отдѣльныя мѣстности являются живыми членами государственнаго организма. Въ мѣстныхъ дѣлахъ каждая имѣетъ свое особое управленіе; въ общихъ дѣлахъ онѣ должны участвовать сообразно съ своимъ значеніемъ въ цѣломъ. Распредѣленіе народнаго представительства по округамъ даетъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, возможность гражданамъ сговориться на счетъ выборовъ. При этомъ можетъ проявиться и все разнообразіе направленій, господствующихъ въ обществѣ, съ устраненіемъ однако тѣхъ, которыя имѣютъ характеръ совершенно частный или случайный. Округъ соединяетъ въ себѣ разнообразіе элементовъ, которые должны придти къ общему соглашенію. Поэтому, только то направленіе имѣетъ право на политическое представительство, которое успѣло привлечь на свою сторону большинство въ тѣхъ или другихъ мѣстностяхъ.

Избирательные округи могутъ быть или тѣ самые, которые существуютъ для мѣстнаго управленія, или чисто искусственные, установленные единственно для политическихъ выборовъ. Послѣднее нельзя считать раціональнымъ; это—случайное соединеніе людей, другъ друга не знающихъ. Оно можетъ быть иногда допущено лишь въ видахъ удобства. Но и обыкновенные административные округи могутъ быть больше или меньше. Выборы могутъ производиться въ общинахъ, въ уѣздахъ

въ областяхъ. Чѣмъ меньше округъ, тѣмъ болѣе меньшинство имѣетъ возможность провести своихъ кандидатовъ. При весьма незначительныхъ дѣленіяхъ можетъ случиться даже искусственное преобладаніе меньшинства. Положимъ, напримѣръ, что народонаселеніе въ 100.000 человѣкъ распредѣляется на 10 избирательныхъ округовъ, по 10.000 человѣкъ, выбирающихъ каждый одного представителя. Положимъ далѣе, что въ шести округахъ по 6.000 человѣкъ принадлежатъ къ одной партіи, а по 4.000 къ другой; въ четырехъ округахъ, наоборотъ, по 9.000 принадлежатъ ко второй, а по 1.000 къ первой. Во всѣхъ округахъ въ совокупности большинство составляетъ 60.000, а меньшинство 40000; тѣмъ не менѣе, первое будетъ имѣть четырехъ представителей, а второе шесть, тогда какъ при одномъ общемъ округѣ всѣ десять представителей были бы отъ большинства, а меньшинство не имѣло бы ни одного. Понятно изъ этого примѣра, какое вліяніе распредѣленіе округовъ можетъ имѣть на исходъ выборовъ. Отсюда стараніе правительствъ и партій устроить это дѣло сообразно съ своими видами. Во Франціи, во времена второй Имперіи, это практиковалось въ обширныхъ размѣрахъ. Города раздроблялись на участки, которые произвольно соединялись съ селами, гдѣ большинство было обезпечено за правительствомъ. Но еще съ большею беззастѣнчивостью подобныя выкройки округовъ производятся въ демократической Сѣверной Америкѣ. Тамъ они получили техническое названіе gerrymandering, отъ фамиліи лица, которое съ особеннымъ искусствомъ упражнялось въ этихъ продѣлкахъ.

Величина округа имѣетъ значеніе и для самаго характера представительства. Чѣмъ больше округъ, тѣмъ больше въ немъ преобладаетъ точка зрѣнія общихъ государственныхъ интересовъ, но зато тѣмъ отдаленнѣе отношеніе избираемыхъ къ избирателямъ. Поэтому здѣсь сильнѣе проявляется вліяніе общихъ политическихъ партій, тогда какъ мѣстныя вліянія отходятъ на задній планъ. Напротивъ, чѣмъ меньше округъ, тѣмъ тѣснѣе связь выборнаго съ избирателями, тѣмъ послѣдніе могутъ выбирать сознательнѣе, наконецъ, тѣмъ больше для нихъ удобства; но зато мѣстные интересы могутъ получить преобладаніе надъ государственными.

Изъ этого ясно, какую существенную задачу избирательныхъ законовъ составляетъ опредѣленіе округовъ и какъ важенъ въ особенности вопросъ, какой власти предоставляется это право: законодательной или правительственной. Произвольное измѣненіе округовъ правительствомъ даетъ послѣднему самое сильное средство дѣйствовать на выборы. Но такъ какъ послѣдніе должны выражать свободное мнѣніе страны, то подобный порядокъ нельзя считать нормальнымъ.

Съ опредѣленіемъ округовъ связано и распредѣленіе по нимъ представителей. Каждый округъ можетъ выбирать одного, какъ нынѣ дѣлается во Франціи, или нѣсколькихъ, смотря по количеству населенія, или наконецъ цѣлый списокъ, что называется выборомъ по списку (scrutin de liste). Чѣмъ больше округъ, тѣмъ, разумѣется, большее количество представителей приходится выбирать. Выгоды и невыгоды обоихъ порядковъ тѣже, которыя указаны выше.

Когда опредѣлены округи, нужно составить списки избирателей. Обыкновенно ведутся постоянные списки, въ которыхъ ежегодно дѣлаются нужныя измѣненія. Существенный вопросъ состоитъ въ томъ: кому поручается веденіе списковъ и чѣмъ обезпечиваются права гражданъ? Обыкновенно списки составляются общинными, окружными или корпоративными властями. Во Франціи этимъ завѣдуютъ мэры, въ Англіи шерифъ и общинныя власти, въ Пруссіи ландраты и бургомистры. Они провѣряются или высшими административными властями, или особенно назначенными для того лицами. Таковы въ Англіи ревизующіе юристы (revising barristers). Списки должны быть заблаговременно обнародованы, такъ чтобы неправильно исключенные могли жаловаться. Жалобы на неправильное внесеніе или исключеніе могутъ приноситься и сторонними избирателями, ибо это вопросъ публичнаго права, касающійся всѣхъ. Первоначально жалоба приносится или той административной власти, которая составляетъ списки, или образуемой для этого особенной коллегіи. Но и здѣсь высшая гарантія права заключается въ возможности апеллировать къ суду. Въ Англіи это достигается учрежденіемъ ревизующихъ юристовъ съ апелляціею высшему суду (Court of common pleas). Во Франціи, даже во времена второй Имперіи, избиратели могли жаловаться мировому судьѣ, съ апелляціею въ Кассаціонный Судъ. Эта гарантія тѣмъ нужнѣе, чѣмъ болѣе самое составленіе списковъ находится подъ вліяніемъ администраціи.

Выборы требуютъ приготовительныхъ дѣйствій; происходятъ совѣщанія избирателей, объясненія кандидатовъ. Безъ этого подача голосовъ совершается въ потьмахъ. Для того чтобы борьба была возможна, необходима свобода. Избирательныя совѣщанія и циркуляры кандидатовъ должны быть изъяты отъ мѣръ, стѣсняющихъ свободу собраній и печати. Это и дѣлается во всѣхъ странахъ, гдѣ выборы имѣютъ настоящее значеніе и не превращаются въ пустую формальность, руководимую правительствомъ. Но даже при полной свободѣ, какая существуетъ въ Англіи и Америкѣ, эти приготовленія требуютъ сложной организаціи и нерѣдко огромныхъ издержекъ для печатанія и распространенія воззваній и объявленій, для найма агентовъ и по-

мѣщеній. Это въ значительной степени ставитъ выборы въ руки богатыхъ людей. При этомъ возможны крупныя злоупотребленія, противъ которыхъ направлены разнообразные законы о подкупахъ.

Самое производство выборовъ нуждается въ организаціи. Необходима управляющая ими коллегія, или бюро. Оно составляется или изъ мѣстныхъ властей, какъ въ Англіи, иногда подъ предсѣдательствомъ судьи, какъ въ Бельгіи, или изъ лицъ назначаемыхъ правительствомъ, какъ въ Пруссіи, или наконецъ изъ лицъ, избираемыхъ самими избирателями, какъ было установлено во Франціи при Іюльской монархіи. Иногда засѣдателями или счетчиками становятся старшіе и младшіе члены избирательной коллегіи.

Подача голосовъ можетъ быть тайная или явная. Первое основано на томъ, что выборъ есть личное право, которое руководится совѣстью, второе на томъ, что это публичная обязанность, которая должна исполняться подъ контролемъ всѣхъ. Первое ограждаетъ независимость лица отъ всякихъ постороннихъ вліяній, второе признаетъ, что выборнымъ правомъ должно пользоваться только лице, которое въ политической своей дѣятельности можетъ поступать независимо. Но послѣднее есть предположеніе, на дѣлѣ неосуществимое; а такъ какъ выборное начало въ основаніи своемъ есть право, то тайная подача голосовъ во всякомъ случаѣ заслуживаетъ предпочтенія.

Явная подача голосовъ бываетъ гуртомъ или поименно, поднятіемъ рукъ или раздѣленіемъ голосующихъ, съ запискою въ протоколъ. Тайное голосованіе совершается: 1) посредствомъ записокъ; 2) баллотировкою. Послѣдняя требуетъ предварительнаго предложенія кандидатовъ. Она возможна только въ сравнительно небольшомъ собраніи. Въ Англіи, въ мѣстныхъ выборахъ, записки разсылаются по домамъ, что составляетъ слишкомъ большое облегченіе для избирателей. При всякомъ голосованіи исходъ выборовъ рѣшается счетомъ, и здѣсь особенно важенъ контроль надъ тѣми, кто заправляетъ выборами и считаетъ голоса. При тайномъ голосованіи нужно, чтобы записки подавались дѣйствительно закрытыя и чтобы голоса считались правильно. Лучшею гарантіей служитъ присутствіе самихъ избирателей при ящикѣ. Когда же выборы продолжаются нѣсколько дней, необходимо, чтобъ и ящики и самая комната, гдѣ они хранятся, были запечатаны. Во Франціи, во времена второй Имперіи, запечатанные ящики отсылались для счета въ главный городъ, что́ легко могло давать поводъ къ злоупотребленіямъ.

Выборы могутъ быть непосредственные или по степенямъ. Послѣдній способъ состоитъ въ томъ, что первоначальные избиратели выбираютъ выборщиковъ, которые уже, въ свою очередь, выбираютъ представителей. Въ этой системѣ предполагается, что народъ неспо-

собенъ избирать представителей, потому что имѣетъ мало понятія о политическихъ вопросахъ, но способенъ избирать довѣренныя лица, которыя могутъ столковаться. Черезъ это выборы переходятъ въ руки болѣе возвышеннаго класса. Но въ политическихъ выборахъ это въ сущности только лишняя операція, ибо дѣйствіе партій начинается съ первой инстанціи, которая и опредѣляетъ исходъ. Этотъ способъ избранія имѣетъ значеніе при мало развитой политической жизни, вообще тамъ, гдѣ нужно избирать довѣренныя лица, но онъ не умѣстенъ тамъ, гдѣ вопросъ идетъ не столько о качествахъ лица, сколько о его направленіи. Кромѣ того, при такомъ порядкѣ, меньшинство или совершенно вытѣсняется, или можетъ искусственнымъ образомъ превратиться въ большинство. Мы видѣли, что при мелкихъ округахъ меньшинство можетъ иногда получить болѣе представителей, нежели большинство. Если затѣмъ всѣ выборщики соединяются для выбора новыхъ лицъ, то очевидно, что меньшинство будетъ имѣть перевѣсъ. а большинство останется вовсе безъ представителей. Особенное значеніе эта система получаетъ тамъ, гдѣ избиратели раздѣляются на классы, какъ въ Пруссіи. Такъ какъ всѣ три класса выбираютъ одинакое число выборщиковъ, то очевидно, что перевѣсъ получаютъ высшіе.

Отъ выбора по степенямъ отличаются тѣ, которые производятся выборными коллегіями, напримѣръ мѣстными палатами въ Сенатъ Соединенныхъ Штатовъ, или выборщиками отъ общинныхъ совѣтовъ въ нынѣшній французскій Сенатъ. Таково же у насъ избраніе губернскихъ гласныхъ уѣздными земскими собраніями. Подобная система можетъ имѣть основаніемъ различныя политическія и административныя соображенія. Отдѣляя избраннаго отъ массы избирателей, она вмѣстѣ съ тѣмъ возвышаетъ уровень представительства.

Наконецъ, выборы подлежатъ провѣркѣ. Въ народномъ представительствѣ она предоставляется самому собранію, которое утверждаетъ или уничтожаетъ выборы. Иногда тоже право предоставляется и мѣстнымъ собраніямъ, напримѣръ у насъ, по положенію 1864 года, земскимъ учрежденіямъ. Но обыкновенно жалобы на неправильность выборовъ приносятся высшей административной власти и разсматриваются порядкомъ административнымъ или административно-судебнымъ.

Таковы права избирателей и устройство выборовъ. Что касается до избираемыхъ, то для нихъ нерѣдко установляются особыя условія. Таковы: 1) полъ. Только мужчины допускаются къ выборнымъ должностямъ. Въ настоящее время существуетъ сильная агитація въ пользу распространенія этого права на женщинъ, но доселѣ она не увѣнчалась успѣхомъ. 2) Возрастъ. Тамъ, гдѣ для пользованія избира-

тельнымъ правомъ требуется только совершеннолѣтіе, для избираемости полагается иногда высшій возрастъ, напримѣръ въ Бельгіи 25 лѣтъ для Палаты Представителей и 40 лѣтъ для Сената. 3) Иногда требуется высшій цензъ. Такъ напримѣръ, въ Англіи до 1858 года для представителей требовалось 600 фунтовъ ст. дохода въ графствахъ и 300 въ городахъ. Бельгійская конституція установляетъ цензъ избираемости въ Сенатъ въ 1.000 гульденовъ прямыхъ податей. Но иногда, наоборотъ, отъ избираемаго не требуется никакого ценза, тогда какъ онъ требуется для избирателей. Такъ, въ Англіи закономъ 1858 года отмѣнены всѣ условія избираемости. Но безвозмездное отправленіе должности дѣлаетъ ее доступною только состоятельнымъ людямъ.

Въ настоящее время принадлежность къ извѣстному сословію не составляетъ уже условія избираемости. Но это начало играло важную роль, какъ въ древности, такъ и въ средніе вѣка. Въ Римѣ первоначально всѣ высшія должности замѣщались патриціями; только мало по малу, вслѣдствіе упорной борьбы, къ нимъ получили доступъ и плебеи. Въ средніе вѣка общее правило было, что каждое сословіе избираетъ представителей отъ себя. И теперь еще тамъ, гдѣ сохранилось сословное устройство, высшему сословію можетъ быть предоставлено исключительное право на занятіе извѣстныхъ должностей. Но въ этомъ можно видѣть только остатокъ отживающаго порядка.

Тотъ же переворотъ совершился и въ порядкѣ назначенія въ должности отъ правительства. И здѣсь сословное устройство влечетъ за собою привилегированное положеніе высшаго сословія, какъ относительно занятія должностей, такъ и относительно сроковъ службы. У насъ, до конца XVII-го вѣка, препятствіе возвышенію людей незнатныхъ полагало мѣстничество. Но польза государства требуетъ назначенія способнѣйшихъ, къ какой бы категоріи гражданъ они ни принадлежали. Поэтому, высшее политическое развитіе рано или поздно ведетъ къ тому, что государственныя должности дѣлаются одинаково доступны всѣмъ при исполненіи извѣстныхъ условій. Главное заключается въ достаточномъ образованіи. Вслѣдствіе этого, даже при сохраненіи сословій, установляется общій для всѣхъ цензъ образованія. Посредствомъ него доступъ къ должностямъ становится всеобщимъ правомъ.

ГЛАВА IV.

Обязанности гражданъ.

Обязанности гражданъ, также какъ и права, могутъ быть двоякаго рода: обязанности ихъ, какъ частныхъ лицъ, подчиненныхъ власти,

и обязанности, какъ членовъ государства. Первыя можно назвать личными; онѣ могутъ распространяться и на иностранцевъ. Вторыя суть обязанности политическія, или служебныя; онѣ касаются исключительно подданныхъ.

Первая личная обязанность гражданина есть *повиновеніе*. Мы видѣли уже, что подданные обязаны безусловнымъ повиновеніемъ верховной власти въ области гражданскихъ отношеній. Границы здѣсь могутъ быть только нравственныя, а не юридическія. Но это повиновеніе не есть подчиненіе произволу, а подчиненіе закону. Верховная власть издаетъ законы, опредѣляющіе, какъ права и обязанности различныхъ властей, такъ и права и обязанности гражданъ. Повиновеніе держится въ установленныхъ закономъ предѣлахъ; это — повиновеніе *законное*. Таково общее правило. Поэтому, когда извѣстная ограниченная власть, или даже отрасль верховной власти преступаетъ назначенные ей закономъ предѣлы, обязанность повиновенія прекращается. Никто не обязанъ повиноваться власти, которая дѣйствуетъ безъ законнаго права, или безъ тѣхъ формъ, которыя законъ требуетъ для того, чтобы приказаніе имѣло законную силу. Это—начало вытекающее изъ самаго существа государственныхъ отношеній. Оно было бы безусловно, еслибы предѣлы власти всегда были точно и ясно обозначены закономъ. Но это далеко не всегда бываетъ. Власть, требующая повиновенія, можетъ дѣйствовать въ увѣренности, что она держится въ предѣлахъ закона, а гражданинъ можетъ быть противнаго мнѣнія. Самый законъ, по своей неясности, можетъ подать поводъ къ различнымъ толкованіямъ. Если, по всякому сомнительному вопросу, каждый гражданинъ будетъ считать себя въ правѣ сопротивляться власти, то водворится анархія. Такимъ образомъ, въ этихъ предѣлахъ, которые весьма растяжимы, вопросъ о законномъ повиновеніи становится сомнительнымъ. Какъ же онъ рѣшается?

Здѣсь могутъ быть разныя системы, смотря по тому, которому началу дается предпочтеніе: праву или порядку. 1) Можно требовать повиновенія во всѣхъ случаяхъ, при чемъ подчиненному предоставляется право жалобы. Эта система возможна только при неограниченной монархіи, но несовмѣстна съ раздѣленіемъ властей, ибо здѣсь нѣтъ высшей власти, къ которой можно апеллировать. Правительство можетъ воспользоваться своимъ правомъ для низверженія законнаго порядка, и тогда всякій дальнѣйшій путь прегражденъ. 2) Можно разрѣшить сопротивленіе всякій разъ какъ предполагается превышеніе власти или незаконное дѣйствіе. Это—англійская система. Здѣсь судъ является верховнымъ рѣшителемъ права и судьею всѣхъ дѣйствій администра-

ціи. Но для этого необходимо, чтобы судъ, вынуждающій повиновеніе, самъ имѣлъ отчасти административный характеръ; такова именно англійская мировая юстиція. 3) Можно разрѣшить сопротивленіе только въ извѣстныхъ случаяхъ, когда зло значительно и неисправимо, или когда власть дѣйствуетъ совершенно внѣ круга своихъ обязанностей, не имѣя на то никакого полномочія. Первое оправдывается правомъ нужды; второе называется *эксцессомъ*. Такова прусская система. Но здѣсь не легко опредѣлить случаи, когда дозволяется сопротивленіе, между тѣмъ какъ обязанность повиновенія должна быть совершенно ясная.

Можно сказать, что законное повиновеніе должно быть общимъ правиломъ; но для обезпеченія порядка, власть должна быть облечена самимъ закономъ достаточными полномочіями. Въ случаѣ сомнѣнія, гражданинъ долженъ вообще, исключая крайнихъ случаевъ нужды, оказать повиновеніе и затѣмъ принести жалобу подлежащей власти. И здѣсь лучшимъ для него огражданіемъ служитъ независимый судъ.

Этимъ рѣшается и вопросъ о чрезвычайныхъ обстоятельствахъ, которыя заставляютъ иногда правительственную власть превышать свои права и дѣйствовать чрезвычайными мѣрами. Она должна быть заранѣе на то уполномочена закономъ. Если же законъ этого не предвидѣлъ и полномочія не далъ, то гражданинъ долженъ повиноваться, пока существуетъ власть судебная или законодательная, къ которой есть прибѣжище и которая можетъ исправить беззаконіе. Если же и эта власть низвергнута, то всякое право прекращается и вопросъ переходитъ уже на чисто фактическую почву.

Сопротивленіе можетъ быть страдательное, то есть простое неповиновеніе, или дѣятельное, съ употребленіемъ силы. Простое неповиновеніе, вообще, не наказывается уголовнымъ закономъ, а влечетъ за собою только принужденіе. Если при этомъ полиція превышаетъ свою власть, то она подлежитъ отвѣтственности. Такъ принято въ Пруссіи и во Франціи. У насъ, въ случаѣ если нѣсколько человѣкъ согласятся не исполнять какія-либо предписанія властей или закономъ установленныя повинности, зачинщики и подговорщики подвергаются наказанію (Уг. Улож. ст. 306). Точно также наказывается ослушаніе и неповиновеніе полицейскимъ и другимъ стражамъ въ случаѣ упорства при увѣщаніи (ст. 311). Подлежитъ наказанію и неисполненіе издаваемыхъ законными властями обязательныхъ постановленій. Наказаніе за полицейскіе проступки можетъ налагаться или административною властью или судебною. Требованіе законнаго порядка состоитъ въ томъ, чтобы всѣ этого рода дѣла вѣдались судомъ; это составляетъ важнѣйшую гарантію для граждановъ.

Что касается до дѣятельнаго неповиновенія, то оно можетъ со-

стоять или въ насильственномъ сопротивленіи, или въ открытомъ возстаніи. Первое касается отдѣльныхъ лицъ и случаевъ; второе составляетъ совокупное дѣйствіе. Насильственное сопротивленіе незаконнымъ требованіямъ является послѣдствіемъ начала законнаго повиновенія, лишь бы оно не переходило въ обратное насиліе. Выше были указаны различныя точки зрѣнія, на которыя можетъ становиться законодательство. Открытое же возстаніе можетъ быть оправдано только правомъ нужды, когда правительственная власть, преступая свои права, ниспровергаетъ законный порядокъ. Нарушеніе права вызываетъ возстаніе, которое, въ свою очередь, можетъ имѣть послѣдствіемъ разрушеніе существующаго строя. Но это крайній случай; въ обыкновенный законный порядокъ право возстанія не можетъ входить. Французская конституція 1793 года провозглашала не только правомъ, но и священною обязанностью гражданъ возставать противъ власти, нарушающей народныя права; но это было узаконеніе анархіи.

Другая личная обязанность, не только юридическая, но и нравственная, есть *вѣрность*, то есть, образъ мыслей и дѣйствій, клонящійся къ сохраненію государства и къ поддержанію существующей власти. Она утверждается присягою, хотя имѣетъ силу и безъ этого Юридическія ея послѣдствія состоятъ 1) въ томъ, что всякое дѣйствіе, могущее нанести вредъ государству, какъ напримѣръ сношенія съ непріятелемъ, наказывается какъ измѣна. 2) Иногда установляется обязанность *доносить* о преступныхъ дѣйствіяхъ, угрожающихъ государству и законной власти. Однако общественное мнѣніе, вообще, осуждаетъ доносы. Основанія тому разныя: прежде всего, доносъ есть нарушеніе частнаго довѣрія, нерѣдко сопровождаемое даже обманомъ, ибо трудно узнать что-нибудь достовѣрное, не притворяясь участникомъ. Поэтому правительство, которое не можетъ обойтись безъ тайныхъ агентовъ, принуждено употреблять для этого людей весьма низкаго свойства, сопоставленіе съ которыми унижаетъ человѣка въ глазахъ общества. Къ этому присоединяется и то, что на политическія преступленія, вообще, смотрятъ весьма снисходительно. Они нерѣдко бываютъ слѣдствіемъ благороднаго увлеченія, а потому доносчики осуждаются. Въ особенности когда преступленіе уже совершено, жалость и человѣколюбіе удерживаютъ отъ выдачи преступника, преслѣдуемаго властью. Послѣднее обстоятельство имѣетъ такую силу, что нѣкоторыя законодательства, напримѣръ прусское и австрійское, прямо избавляютъ отъ обязанности доносить о совершенныхъ уже политическихъ преступленіяхъ. Но съ другой стороны, нельзя отрицать, что донесеніе о преступныхъ дѣйствіяхъ составляетъ несомнѣнную гражданскую обязанность, проистекающую изъ вѣрности. Это

прилагается и къ политическимъ преступленіямъ. Государство не можетъ не считать ихъ преступленіями и не наказывать строго. Оборотная сторона заставляетъ только осторожнѣе и снисходительнѣе относиться къ тѣмъ, которые не донесли о томъ, что знали.

Третья личная обязанность гражданъ есть *тягло*. Оно состоитъ въ доставленіи государству необходимыхъ для него средствъ. Сюда принадлежатъ, какъ вещественныя, такъ и личныя повинности, имѣющія имущественный характеръ. Вещественныя состоятъ въ уплатѣ податей. Мы видѣли, что въ средніе вѣка на Западѣ подать была дѣломъ личнымъ; уплата производилась не иначе, какъ съ согласія плательщиковъ, которые нерѣдко контролировали и расходы. Съ развитіемъ государства уплата податей становится общею гражданскою обязанностью; согласіе плательщиковъ замѣняется контролемъ народнаго представительства. Свобода отъ податей можетъ быть справедлива только тамъ, гдѣ извѣстныя лица, въ замѣнъ ихъ, несутъ другія государственныя тяжести. Изъятія изъ этого начала объясняются исторически и имѣютъ смыслъ только при отсутствіи представительнаго порядка: здѣсь изъятіе отъ податей замѣняетъ недостатокъ контроля.

Справедливости противорѣчитъ и неравномѣрное распредѣленіе податей. Мы видѣли, что гражданинъ обязанъ платить подати *пропорціонально* своему имуществу. Излишнее обремененіе низшихъ классовъ также несогласно съ этимъ началомъ, какъ и прогрессивный налогъ, который общую, равно падающую на всѣхъ обязанность замѣняетъ произволомъ. Но установить эту пропорціональность и примѣнить ее къ государственнымъ потребностямъ дѣло не легкое. Это составляетъ существенную задачу финансовой политики.

Тоже относится и къ натуральнымъ повинностямъ. Онѣ состоятъ въ удовлетвореніи общественныхъ потребностей натурою, а не деньгами. Повинности бываютъ вещественныя и личныя. Большею частью онѣ вызываются недостаткомъ денегъ и носятъ мѣстный характеръ. Личныя повинности, падая преимущественно на мѣстное рабочее населеніе, вообще, весьма неуравнительны. Въ прежнее время, напримѣръ у насъ въ Россіи, личными повинностями удовлетворялись не только мѣстныя, но и общегосударственныя потребности. Это возможно было только при крѣпостномъ состояніи, ибо исполненіе этихъ обязанностей сопряжено съ полнымъ стѣсненіемъ личной свободы. Высшее развитіе государственнаго хозяйства, а вмѣстѣ и начала свободы, ведетъ къ постепенной замѣнѣ натуральныхъ повинностей денежными. Но въ исключительныхъ случаяхъ безъ первыхъ нельзя обойтись. Особенно въ военное время онѣ принимаютъ весьма обшир-

ные размѣры. Иногда заранѣе уже организуется цѣлая система, которая приводится въ дѣйствіе при наступленіи военныхъ обстоятельствъ. Такова, напримѣръ, поставка лошадей.

Къ политическимъ или служебнымъ повинностямъ относится прежде всего *военная повинность*. Она бываетъ двоякаго рода: 1) военно-полицейская: такова служба въ національной гвардіи или въ мѣстной милиціи; 2) служба въ постоянномъ войскѣ.

Повинность можетъ падать: 1) на извѣстныя сословія, 2) на все народонаселеніе способное носить оружіе; 3) на опредѣленную часть народа.

По существу своему, военная повинность вытекаетъ изъ принадлежности гражданина къ государству. Всякій обязанъ защищать свое отечество. Поэтому изъятія здѣсь не должны быть допускаемы. Если военная повинность падаетъ только на извѣстныя сословія, съ исключеніемъ другихъ, то это опять объясняется исторически. Въ средніе вѣка дворянство было по преимуществу военнымъ сословіемъ; оно и несло службу вмѣстѣ съ своими подвластными. Когда затѣмъ стали вводиться регулярныя войска, оно, по своему положенію, заняло въ нихъ высшія мѣста, обязательно или добровольно; рядовая же служба легла на низшія сословія. Но со временемъ привилегированное сословіе было избавлено отъ обязательной службы, ибо высшія военныя должности вовсе не нуждаются въ повинности. Послѣдняя, поэтому, осталась только на низшихъ. Справедливость требуетъ общаго уравненія. Оно и послѣдовало во всѣхъ новыхъ европейскихъ государствахъ. Но на Западѣ, съ подчиненіемъ всѣхъ гражданъ общей повинности, представителямъ народа было предоставлено право согласія на наборъ.

Въ видѣ исключенія, извѣстныя военныя повинности падаютъ иногда спеціально на извѣстное сословіе или народонаселеніе, по особенному его положенію. Таковы наши казаки и австрійскія военныя поселенія.

Вторая форма военной повинности есть вооруженіе цѣлаго народа. Она возможна тамъ, гдѣ нѣтъ постояннаго войска, требующаго спеціальнаго занятія. Въ древнихъ республикахъ это было общее учрежденіе. Оно существуетъ и въ новое время для національной гвардіи и для милиціи, при чемъ однако дѣлается исключеніе для лицъ, которымъ служба была бы слишкомъ тяжела или которыя несутъ другія служебныя обязанности. Таково устройство въ Швейцаріи, гдѣ военныя силы ограничиваются милиціей. Эта система можетъ существовать и при сочетаніи милиціи съ постояннымъ войскомъ. Всѣ тѣ, которые не поступаютъ въ постоянное войско, причисляюся сперва

къ запасу, а затѣмъ къ милиціи, и несутъ службу въ случаѣ надобности.

Третій способъ есть наборъ, или конкрипція. Это была до недавняго времени обычная форма при существованіи постояннаго войска. По этой системѣ, повинности подлежатъ всѣ, но она падаетъ только на извѣстную часть народа, которая выдѣляется тѣмъ или другимъ способомъ. Этихъ способовъ два: жребій и семейныя очереди. Предпочтеніе того или другаго, а также и различныя ихъ сочетанія составляютъ дѣло практическихъ соображеній.

При этомъ возникаетъ вопросъ о замѣщеніи: должно ли быть допускаемо добровольное замѣщеніе одного лица другимъ? Если считать военную повинность личною обязанностью каждаго гражданина защищать свое отчество, то, безъ сомнѣнія, нѣтъ. Но такой взглядъ, послѣдовательно проведенный, ведетъ къ всеобщему вооруженію. Какъ же скоро допускается жребій и выдѣляется только извѣстная часть народа, какъ скоро это не такая обязанность, которую должны нести всѣ безъ изъятія, такъ нѣтъ причины не допускать замѣщенія, если извѣстное лице не желаетъ посвятить часть своей жизни этой спеціальности и находитъ средство исполнить обязанность черезъ другаго. Это можетъ быть даже выгодно для государства, ибо этимъ обезпечивается лучшее приготовленіе къ другимъ карьерамъ. На этомъ основаны льготы образованія.

Въ нѣкоторыхъ государствахъ, именно въ Англіи и въ Соединенныхъ Штатахъ, военная повинность вовсе не существуетъ. Это возможно только тамъ, гдѣ страна, по своему положенію, ограждена отъ внѣшнихъ нападеній, а потому не требуется значительное войско. Однако въ Англіи милиція обязательна, если не достаетъ охотниковъ; но къ этому давно уже не прибѣгали. Въ прежнее время тамъ существовала насильственная вербовка матросовъ, которая нынѣ отмѣнена.

Другая политическая повинность состоитъ въ исправленіи разныхъ государственныхъ должностей. Принудительное исправленіе должностей существовало уже въ древности. Таковы были римскіе куріалы. Въ средніе вѣка феодальные владѣльцы, кромѣ военной службы, обязаны были засѣдать въ судѣ. При развитіи государственныхъ потребностей, въ особенности развилась система служебныхъ повинностей. Въ Россіи она достигла громадныхъ размѣровъ. Служилые люди несли обязательную военную службу, а посадскіе отправляли разныя должности по финансовому управленію подъ отвѣтственностью избирателей. Но чѣмъ выше поднималось государство, чѣмъ болѣе совершенствовалась его организація, тѣмъ болѣе эта система падала, какъ несовмѣстная съ истинно государственными началами. Должность тре-

буетъ способности и усердія, а потому не можетъ быть предметомъ повинности, которая простирается на всѣхъ способныхъ и неспособныхъ. Въ настоящее время, обязательное отправленіе службы осталось только для немногихъ случаевъ, которые оправдываются особенными условіями или составляютъ остатокъ отжившаго порядка.

Къ такого рода политическимъ повинностямъ принадлежитъ отправленіе должности *присяжныхъ*. Здѣсь требуются только безпристрастіе и здравый смыслъ, а для дѣлъ гражданскихъ и политическихъ нѣкоторое умственное развитіе. Они назначаются жребіемъ, по списку, изъ котораго выключаются неспособные. Къ этому мы возвратимся при изложеніи устройства суда.

Сюда же принадлежитъ занятіе низшихъ полицейскихъ должностей, или въ видѣ мѣстной повинности, или въ чрезвычайныхъ случаяхъ, какъ въ Англіи, гдѣ при недостаткѣ полиціи могутъ быть обязательно назначаемы спеціальные констабли.

ГЛАВА V.

Корпораціи.

Кромѣ физическихъ лицъ, имѣющихъ извѣстныя права и несущихъ извѣстныя обязанности, въ государствѣ существуютъ и юридическія лица. Граждане, соединяясь въ частные союзы, образуютъ постоянныя тѣла, облеченныя правами, имѣющія обязанности, а нерѣдко и власть надъ своими членами. Такія тѣла называются *корпораціями*. Корпорація есть частный, постоянный союзъ гражданъ, образующій юридическое лице.

Слово *корпорація* принимается впрочемъ и въ болѣе обширномъ смыслѣ: имъ обозначается всякое юридическое лице, даже помимо входящихъ въ составъ его физическихъ лицъ. Вообще, основаніемъ юридическаго лица можетъ быть или союзъ физическихъ лицъ (universitas), или учрежденіе, образующее единое юридическое цѣлое, которому присвоиваются извѣстныя права и обязанности, напримѣръ благотворительное заведеніе. Оба значенія тѣсно связаны между собою. Во всякомъ союзѣ есть двѣ стороны: совокупность физическихъ лицъ, связанныхъ въ одно цѣлое, и юридическое устройство, ихъ связывающее. И то и другое можетъ быть субъектомъ правъ и обязанностей. Для юридическаго лица, какъ постояннаго учрежденія, физическія лица становятся дѣломъ второстепеннымъ: они мѣняются, а юридическое лице остается одно и тоже. Присвоенныя ему права принадлежатъ не физическимъ лицамъ, а цѣлому, помимо входящихъ въ составъ его лицъ. Поэтому, въ англійскомъ правѣ корпораціями называются да

такія юридическія лица, которыя представляются однимъ только физическимъ лицемъ, напримѣръ священникъ, какъ должность, съ которою соединяются извѣстныя имущественныя права, ибо и здѣсь лица мѣняются, а права, присвоенныя должности, остаются тѣже. Этого рода корпораціи называются единичными (corporation sole), въ отличіе отъ собирательныхъ (corporation aggregate), составленныхъ изъ нѣсколькихъ лицъ. Послѣднія могутъ быть или членами или органами корпораціи. Въ первомъ случаѣ это будетъ союзъ, или корпорація въ тѣсномъ смыслѣ, во второмъ это будетъ учрежденіе, которое управляется физическими лицами, но существуетъ помимо ихъ, для какой-либо общественной цѣли. И то и другое лежитъ въ существѣ гражданскихъ отношеній. Мы имѣемъ здѣсь дѣло не съ реальными, а съ юридическими, то есть, идеальными началами. На такихъ идеальныхъ началахъ строится все человѣческое общежитіе. Само государство есть такой идеальный субъектъ, носитель правъ и обязанностей.

Корпораціи, какъ собирательныя лица, отличаются отъ простыхъ товариществъ, которыя не суть юридическія лица. Въ товариществѣ физическія лица соединяются для общей цѣли, но не образуютъ единаго лица, которое является субъектомъ правъ и обязанностей помимо членовъ. Но такъ какъ связь лицъ можетъ быть болѣе или менѣе тѣсною, то между товариществами и корпораціями существуютъ среднія формы. Таковы компаніи на акціяхъ. Онѣ составляютъ юридическія лица и могутъ быть субъектами правъ и обязанностей. Члены остаются здѣсь даже вовсе неизвѣстными, почему такого рода товарищества называются безыменными (société anonyme); акціонеры мѣняются безпрерывно, а общество остается одно и тоже. Однако юридическое лице не существуетъ здѣсь помимо членовъ; оно не имѣетъ своего имущества, отдѣльнаго отъ имущества послѣднихъ. Капиталъ общества принадлежитъ не юридическому лицу, а самимъ членамъ, по мѣрѣ ихъ участія въ предпріятіи. Здѣсь юридическое лице не есть собственно единое лице, а собирательное имя, цѣлое, составленное изъ раздѣльныхъ, хотя связанныхъ постоянною связью и мѣняющихся частей.

Самыя корпораціи раздѣляются на нѣсколько видовъ. Онѣ различаются: 1) по своей цѣли. Корпораціи могутъ быть промышленныя, каковы цехи, ученыя и художественныя, какъ напримѣръ академіи, университеты, ученыя и художественныя общества, увеселительныя, напримѣръ клубы, благотворительныя, напримѣръ больницы и богадѣльни, религіозныя, напримѣръ монастыри. Наконецъ, могутъ быть корпораціи, обнимающія собою множество различныхъ цѣлей. Таковы общины, которыя суть союзы мѣстныхъ жителей во имя общихъ интересовъ; таковы же сословныя общества, которыя суть союзы извѣст-

наго разряда лицъ. 2) Въ связи съ различіемъ цѣлей состоитъ различное отношеніе корпораціи къ своимъ членамъ. Тамъ, гдѣ цѣль спеціальная, члены входятъ въ корпорацію только для удовлетворенія этой цѣли, которая можетъ составлять общественную потребность, будучи собственно для частныхъ лицъ посторонней или случайной; таковы ученыя и благотворительныя общества. Въ другія корпораціи лица вступаютъ всѣми своими отношеніями или, по крайней мѣрѣ, цѣлою стороной своей жизни. Здѣсь цѣль не посторонняя, но главнымъ образомъ благо самихъ членовъ. Могутъ быть и корпораціи съ смѣшаннымъ характеромъ, гдѣ спеціальная цѣль составляетъ вмѣстѣ призваніе цѣлаго разряда лицъ, напримѣръ цехи. Союзы съ спеціальною цѣлью можно назвать обществами, союзы съ полнотою отношеній корпораціями въ тѣсномъ смыслѣ. Такимъ образомъ, мы будемъ имѣть три вида юридическихъ лицъ: общества, корпораціи и учрежденія, хотя надобно замѣтить, что терминологія здѣсь далеко не установилась. 3) Корпораціи, вообще, могутъ быть частныя и государственныя; первыя суть субъекты частныхъ правъ, вторыя получаютъ общественную власть и входятъ въ составъ государственныхъ учрежденій. Первоначальное значеніе корпораціи частное: это—союзъ во имя извѣстнаго интереса, около котораго соединяются физическія лица. Поэтому корпораціи принадлежатъ къ гражданскому обществу. Но интересъ, составляющій цѣль корпораціи, можетъ имѣть болѣе или менѣе общественный характеръ; а такъ какъ всѣ общественные интересы составляютъ цѣль государства, то корпораціи могутъ сдѣлаться органами государственныхъ цѣлей. Тогда онѣ облекаются властью и получаютъ политическое значеніе. Само государство можетъ учреждать корпораціи для своихъ цѣлей; таковы, напримѣръ, университеты. Въ этомъ отношеніи корпораціи раздѣляются 4) на корпораціи, образующіяся по иниціативѣ членовъ, и на корпораціи, установленныя государствомъ.

Изъ всего этого ясно, что корпораціи, вообще, имѣютъ смѣшанный характеръ, отчасти гражданскій, отчасти государственный. Поэтому и права ихъ относятся, съ одной стороны, къ гражданскому праву, съ другой къ государственному. Однако изъ этого не образуется особое общественное право, какъ предполагалъ Моль. Начала гражданскаго права и государственнаго исчерпываютъ все содержаніе; новыхъ началъ къ нимъ не прибавляется, а происходитъ только сочетаніе тѣхъ и другихъ. Собственно государственнымъ правомъ опредѣляется, какъ внутреннее устройство политическихъ корпорацій, такъ и отношеніе частныхъ и политическихъ корпорацій къ государству. Послѣдній вопросъ касается корпорацій вообще; первый же рѣшается различно, смотря по свойству и значенію союзовъ.

Отношеніе частныхъ корпорацій къ государству состоитъ въ слѣдующемъ:

1. Онѣ получаютъ свое бытіе отъ государства. Иногда противъ этого начала возражаютъ во имя свободы; однако принадлежащее государству право не подлежитъ сомнѣнію. Отъ воли частныхъ лицъ не можетъ зависѣть образованіе юридическаго лица, независимаго отъ ихъ воли. Частнымъ соглашеніемъ могутъ образоваться товарищества, а не юридическія лица. Самопроизвольное образованіе корпорацій есть начало средневѣковое. Въ то время вольные люди не признавали надъ собой высшей власти и могли образовать совершенно самостоятельные союзы. Но съ развитіемъ государственныхъ началъ державныя права частной воли исчезаютъ и подчиняются высшимъ требованіямъ. Необходимость государственнаго утвержденія относится въ особенности къ корпораціямъ, преслѣдующимъ какую-либо общественную цѣль. Здѣсь одно государство можетъ судить о томъ, требуетъ ли эта цѣль установленія независимаго отъ частной воли юридическаго лица. Что касается до союзовъ, имѣющихъ въ виду частное благо членовъ, то относительно ихъ государство можетъ ограничиться изданіемъ общаго закона, на основаніи котораго они могутъ получить корпоративныя права, и признаніемъ тѣхъ, которые подходятъ подъ установленныя правила. Такъ учреждаются компаніи на акціяхъ.

2. Уставы корпорацій утверждаются государствомъ, ибо ими опредѣляются права и обязанности юридическаго лица и отношенія его къ членамъ. И тутъ можетъ быть изданъ общій уставъ, сообразно съ которымъ учреждаются союзы.

3. Въ предѣлахъ устава корпораціямъ предоставляется автономія. Въ случаѣ нарушенія правъ членовъ, вопросъ рѣшается судебною властью. Правительство, съ своей стороны, сохраняетъ право надзора за тѣмъ, чтобы не было постановлено ничего противнаго законамъ и уставу.

4. На основаніи устава, корпораціи могутъ пользоваться имущественными правами; онѣ пріобрѣтаютъ и отчуждаютъ имущество, вступаютъ въ обязательства, ведутъ тяжбы. Но относительно пріобрѣтенія имуществъ, въ особенности корпораціями, учреждаемыми съ общественною цѣлью, государство можетъ постановить такія ограниченія, какія оно считаетъ нужными, ибо пріобрѣтенное корпораціями имущество изъемлется изъ обращенія, а потому накопленіе его можетъ быть вредно.

5. Въ предѣлахъ устава корпорація пользуется самоуправленіемъ. Однако государству всегда принадлежитъ право контроля; оно состоитъ защитникомъ юридическихъ лицъ, также какъ и малолѣтнихъ,

ибо физическія лица, представляющія юридическое лице и управляющія его дѣлами, могутъ употреблять корпоративное имущество на свою собственную пользу, а юридическое лице лишено возможности само себя защищать. Его права охраняются государствомъ, которое блюдетъ вмѣстѣ съ тѣмъ интересы будущихъ поколѣній. Контроль государства естественно тѣмъ обширнѣе, чѣмъ болѣе цѣль корпораціи имѣетъ общественный характеръ.

6. Корпорація, на основаніи устава, принимаетъ новыхъ членовъ и такимъ образомъ продолжается и восполняется сама собою. Пока она имѣетъ частный характеръ, государство въ это не вмѣшивается.

7. Наконецъ, государство всегда имѣетъ право уничтожить корпорацію, которой цѣль потеряла значеніе или сдѣлалась вредною для общества. Прекращеніе юридическаго лица не можетъ зависѣть отъ воли физическимъ лицъ, входящихъ въ его составъ, ибо это не частное товарищество, а постоянное учрежденіе, надъ которымъ представляющія его въ данную минуту физическія лица не имѣютъ власти. Эта власть можетъ принадлежать только государству: оно даетъ бытіе юридическому лицу, оно же его уничтожаетъ. Однако, если это корпорація, преслѣдующая частныя цѣли, то самимъ уставомъ могутъ быть поставлены условія, при которыхъ ея существованіе можетъ прекратиться общимъ рѣшеніемъ членовъ.

Если корпорація владѣетъ имуществомъ, то спрашивается, кому оно принадлежитъ по ея уничтоженіи? Это вопросъ весьма спорный. Здѣсь можетъ быть троякое рѣшеніе: 1) оно можетъ быть возвращено наслѣдникамъ тѣхъ, кто его пожертвовалъ; 2) оно можетъ быть раздѣлено между членами корпораціи; 3) оно можетъ быть обращено на пользу государства.

Первое рѣшеніе не можетъ считаться юридически правильнымъ. Независимо отъ трудности розысканія наслѣдниковъ, когда прошло долгое время, невозможно опредѣлить, какова была бы воля жертвователя, еслибы онъ остался живъ, а цѣль, которую онъ имѣлъ въ виду, и условія ея осуществленія совершенно измѣнились. Надобно признать общимъ правиломъ, что кто пожертвовалъ своимъ имуществомъ для общественной цѣли, тотъ отказался отъ всякаго на него права. Поэтому, если цѣль прекращается, то имущество не возвращается въ частную собственность, а продолжаетъ быть достояніемъ общества.

Второе рѣшеніе можетъ быть допущено тамъ, гдѣ корпорація существуетъ для блага членовъ, или гдѣ этого требуетъ самая общественная польза. Такъ напримѣръ, общинныя земли дѣлятся иногда между членами на томъ основаніи, что онѣ приносятъ болѣе дохода въ частныхъ рукахъ, чѣмъ самымъ возвышается благосостояніе общины,

а вмѣстѣ и цѣлой страны. Но это рѣшеніе не можетъ быть принято тамъ, гдѣ юридическое лице существуетъ для общественной цѣли. Здѣсь имущество его не служитъ пользѣ членовъ, а удовлетворяетъ общественной потребности; поэтому оно перестаетъ имѣть частный характеръ, слѣдовательно не можетъ быть обращено въ частную собственность. Въ такомъ случаѣ, наслѣдникомъ упраздненной корпораціи является государство, 1) потому что оно, вообще, наслѣдуетъ выморочныя имущества; 2) потому что оно представитель всѣхъ общественныхъ цѣлей. Съ прекращеніемъ той частной цѣли, для которой существовала корпорація, имущество ея обращается на другую общественную цѣль, оставаясь достояніемъ уже не частнаго союза или учрежденія, а общества, какъ единаго цѣлаго, то есть государства.

Другой возникающій при этомъ вопросъ состоитъ въ томъ: какой власти принадлежитъ право установлять и уничтожать корпораціи, законодательной, правительственной или судебной? На практикѣ этотъ вопросъ рѣшается различно; но по теоріи это право должно принадлежать правительственной власти. Это—частное дѣйствіе, а не общая норма, а потому оно не подлежитъ законодательной власти, которая можетъ лишь установлять для этого общія правила. Только тамъ, гдѣ корпорація представляетъ совершенно спеціальное явленіе, не подходящее подъ существующія правила, требуется особый законъ. Съ другой стороны, это дѣйствіе опредѣляется не правомъ, а пользою, и потому не подлежитъ власти судебной.

Таковы общія начала, которыя прилагаются къ частнымъ корпораціямъ, какъ существующимъ для блага членовъ, такъ и преслѣдующимъ тѣ или другія общественныя цѣли частными средствами. Что касается до политическихъ корпорацій, то онѣ въ большей или меньшей степени становятся органами государства и сообразно съ этимъ получаютъ извѣстныя права. Эти права могутъ состоять въ слѣдующемъ: 1) власть надъ своими членами, имѣющую юридическую силу, а потому поддержанную государствомъ. Частная корпорація можетъ пользоваться надъ своими членами добровольно признанною властью, но юридической силы ея рѣшенія не имѣютъ. Все, что корпорація можетъ сдѣлать, это—исключить изъ своей среды члена, не подчиняющагося законнымъ ея постановленіямъ. 2) Участіе въ государственномъ управленіи. 3) Разнаго рода пособія и преимущества. Соотвѣтственно полученнымъ правамъ, на политическія корпораціи могутъ быть возложены извѣстныя обязанности относительно государства, какъ-то: разнаго рода повинности, отвѣтственность за своихъ членовъ, исполненіе государственныхъ требованій.

Политическія корпораціи могутъ имѣть происхожденіе общественное

или государственное. Онѣ могутъ образоваться изъ частныхъ союзовъ, которые государство облекаетъ политическими правами, или же онѣ учреждаются государствомъ для собственныхъ цѣлей. Въ послѣднемъ случаѣ государство дастъ имъ устройство сообразное съ этими цѣлями и распоряжается ими по усмотрѣнію. Въ первомъ случаѣ государство сохраняетъ надъ ними всѣ права, которыя принадлежатъ ему надъ частными корпораціями, и сверхъ того, вступается болѣе или менѣе въ ихъ внутреннее устройство и управленіе, смотря по значенію, которое онѣ имѣютъ для государства и по тѣмъ правамъ, которыя онѣ отъ него получаютъ.

Такимъ образомъ, государство, вручая корпораціи извѣстную власть, можетъ 1) предоставить себѣ право утверждать выборныхъ должностныхъ лицъ, или даже назначать нѣкоторыхъ отъ себя. Но при назначеніи всѣхъ должностныхъ лицъ правительствомъ, корпорація теряетъ свой характеръ; она становится чисто государственнымъ учрежденіемъ. 2) Даруя корпораціи политическія права, государство постановляетъ общія правила для вступленія въ нее постороннихъ лицъ, или же оно само предоставляетъ себѣ право вводить постороннія лица въ ея составъ, напримѣръ, черезъ возведеніе въ дворянское достоинство. Этими способами корпораціи остаются открытыми. Иначе политическія права становятся частнымъ достояніемъ немногихъ лицъ, что противорѣчитъ государственному ихъ значенію. Замкнутыми или сами себя восполняющими корпораціями могутъ быть только державныя аристократіи; въ подчиненной сферѣ такое обособленіе не можетъ быть допущено. 3) Политическія корпораціи состоятъ подъ бо̀льшимъ контролемъ государства, нежели частныя. Въ послѣднихъ имѣется въ виду только огражденіе юридическаго лица отъ злоупотребленій; въ первыхъ охраняется государственный интересъ, во имя котораго корпорація облекается политическими правами. Чѣмъ шире эти права, тѣмъ болѣе корпораціи становятся органами государства и тѣмъ сильнѣе вмѣшательство послѣдняго въ ихъ внутренніе распорядки. 4) Предоставляя корпораціямъ власть надъ членами, государство иногда возлагаетъ на нихъ и отвѣтственность за послѣднихъ. Въ средніе вѣка, при отсутствіи настоящаго государственнаго порядка, это начало простиралось до отвѣтственности за преступленія. Позднѣе оно ограничивается круговою порукою за уплату податей. Но и это дѣлается только тамъ, гдѣ государство само не имѣетъ еще достаточныхъ средствъ для привлеченія гражданъ къ имущественной отвѣтственности. Въ правильномъ государственномъ строѣ всякій членъ корпораціи есть прежде всего подданный государства, которое относится къ нему непосредственно, а не черезъ частные союзы. Вообще, развитіе общаго госу-

дарственнаго организма ведетъ къ ослабленію частныхъ корпоративныхъ связей, а съ тѣмъ вмѣстѣ къ снятію съ корпораціи отвѣтственности за своихъ членовъ. Остаются корпоративныя обязанности взаимной помощи, которыя могутъ имѣть большее или меньшее юридическое значеніе. Къ этому мы возвратимся ниже.

Чисто государственныя корпораціи входятъ въ составъ государственнаго управленія по разнымъ его отраслямъ, а потому разсмотрѣніе ихъ относится туда. Смѣшанный характеръ имѣютъ общины, сословія и церковь. Но изъ нихъ община также служитъ непосредственнымъ органомъ государственнаго управленія, а потому должна разсматриваться въ связи съ послѣднимъ. Здѣсь мы изложимъ права и обязанности сословій, а затѣмъ перейдемъ къ отношенію государства къ церкви.

ГЛАВА VI.

Сословія.

Состояніемъ (état, Stand) называется разрядъ лицъ, отличающихся отъ другихъ особенными правами. *Сословіемъ* въ нашей оффиціальной юридической терминологіи называются вообще юридическія лица и даже учрежденія. Такъ, въ Сводѣ Законовъ, архіерейскіе дома и монастыри называются сословіями православнаго духовенства. Государственный Совѣтъ, хотя и не совсѣмъ точно, также называется сословіемъ. Но такъ какъ состоянія вообще образуютъ изъ себя тѣ или другія корпораціи, то въ обыковенной терминологіи выраженія *состояніе* и *сословіе* принимаются за однозначущія. Первое присвоивается собственно лицамъ, второе совокупности лицъ, хотя бы они въ цѣломъ составѣ не образовали юридическаго лица.

Происхожденіе сословій можетъ быть разное. Мы уже видѣли выше, что они возникаютъ изъ различныхъ союзовъ, изъ которыхъ слагается человѣческое общество. Такимъ образомъ, происхожденіе сословій можетъ быть патріархальное, гражданское, религіозное и наконецъ политическое. Чисто политическое сословіе есть политическая аристократія, которая является органомъ и носителемъ государственной власти. О ней уже говорено выше; здѣсь идетъ рѣчь только о частныхъ союзахъ.

Въ связи съ различнымъ происхожденіемъ сословій находится и различіе основаній, на которыхъ строится сословное дѣленіе. Основаніемъ можетъ быть: 1) различіе рожденія; 2) различіе вѣроисповѣданія; 3) степень зависимости; 4) различіе занятій.

Различіе общественнаго положенія, присвоенное рожденію, коренится, какъ мы видѣли, въ патріархальномъ союзѣ. Старшіе въ родѣ

пользуются бо́льшимъ почетомъ, нежели младшіе. Изъ этого образуется цѣлая іерархическая лѣстница, которою опредѣляется и управленіе союзомъ. По смерти отца мѣсто его заступаетъ старшій въ родѣ, а по смерти послѣдняго ближайшій по очереди. Отсюда возникаютъ сложные расчеты и столкновенія дядей съ племянниками. При разростаніи рода въ племя, порядокъ старшинства окончательно приводитъ къ выдѣленію старшихъ, ближайшихъ къ правителю родовъ изъ остальныхъ. Первые пользуются высшею честью, а вмѣстѣ получаютъ высшее участіе въ управленіи. Они становятся *благородными*, въ отличіе отъ просто свободныхъ, или простолюдиновъ. Таково первое возникновеніе сословій.

Къ этому присоединяется племенное различіе, когда разныя племена соединяются въ общій союзъ. Одно можетъ быть владычествующимъ, другое подчиненнымъ. Послѣднее, сохраняя свободу, пользуется меньшими политическими правами. Таково было въ Римѣ различіе патриціевъ и плебеевъ, въ Спартѣ различіе Дорійцевъ и Лакедемонянъ. Точно также иностранцы, поселяющіеся среди народа, хотя и принятые въ число гражданъ, могутъ пользоваться меньшими правами. У насъ инородцы составляютъ отдѣльное состояніе, съ особенными правами и съ своимъ управленіемъ.

Къ племенному различію нерѣдко присоединяется различіе религіозное. Въ Римѣ, умаленіе правъ плебеевъ связывалось съ тѣмъ, что они не были причастны къ патриціанскимъ священнодѣйствіямъ (sine sacris sunt). Различіе вѣроисповѣданія служитъ основаніемъ для раздѣленія Турокъ и райевъ въ турецкихъ владѣніяхъ. Въ средніе вѣка Евреи во всей Европѣ считались особымъ сословіемъ съ умаленными правами, и это различіе доселѣ сохранилось у насъ.

Превосходство одного племени надъ другимъ бываетъ обыкновеннымъ послѣдствіемъ завоеванія. Отсюда рождается и различіе зависимости. Плѣнные становятся рабами. Такъ установляется различіе благородныхъ, свободныхъ и рабовъ, различіе, которое въ теократическомъ устройствѣ освящается религіей. Самая зависимость можетъ имѣть разныя степени, откуда рождаются различія въ правахъ и въ общественномъ положеніи. Полное безправіе есть *рабство*; оно приравниваетъ человѣка къ вещи (servi sunt res). Ограниченное рабство, съ признаніемъ человѣческихъ правъ, есть *крѣпостное состояніе*. Когда же зависимость состоитъ въ отправленіи опредѣленныхъ повинностей въ пользу господина, то крѣпостное право переходитъ въ состояніе *обязанныхъ*.

Наконецъ, различные элементы, гражданскій, религіозный и политическій, соединяются въ раздѣленіи сословій по различію занятій.

Обыкновенные разряды въ этомъ дѣленіи суть сословія военное, духовное и промышленное (Wehrstand, Lehrstand, Nährsstand). Оно коренится глубоко въ самыхъ основаніяхъ человѣческихъ обществъ. Платонъ въ своемъ идеальномъ государствѣ раздѣлялъ гражданъ на философовъ, воиновъ и промышленниковъ. Тѣже начала лежатъ въ основаніи дѣленія кастъ, какъ въ Индіи, такъ и въ Египтѣ. И здѣсь и тамъ мы находимъ воиновъ, жрецовъ и промышленниковъ. Въ средніе вѣка, на тѣхъ же началахъ строился весь общественный бытъ у европейскихъ народовъ. Этотъ порядокъ сохранялся и въ новое время, до тѣхъ поръ пока развитіе государства не привело къ выдѣленію политическаго строя изъ гражданскаго, а съ тѣмъ вмѣстѣ къ установленію въ послѣднемъ началъ свободы и равенства, а въ первомъ доступности всѣхъ къ государственнымъ должностямъ.

Изъ означенныхъ трехъ сословій, промышленное имѣетъ совершенно частный характеръ и въ свою очередь распадается на отдѣльные разряды, по различію занятій. Главные изъ нихъ суть состоянія сельское и городское, которыя могутъ подраздѣляться на болѣе мелкія группы. Первыя же два сословія имѣютъ значеніе политическое, ибо не только воины, но и духовенство, занимая высокое положеніе въ общественномъ союзѣ, облекаются политическими правами. Однако сословныя права присвоиваются этимъ разрядамъ не въ качествѣ должностныхъ лицъ, а въ силу занятія, которое становится ихъ личнымъ призваніемъ и нерѣдко переходитъ на потомство. Съ нимъ соединяется и различіе чести, которое по частному праву присвоивается не должности, а лицу, и точно также передается по наслѣдству. Оно же становится основаніемъ корпоративнаго устройства, связывающаго людей, имѣющихъ общіе интересы. Такимъ образомъ, происхожденіе сословій, какъ уже было объяснено выше, не государственное, а гражданское, хотя они получаютъ политическій характеръ вслѣдствіе наложенія на нихъ обязанностей въ пользу государства. Здѣсь происходитъ смѣшеніе обѣихъ сферъ, которое ведетъ къ тому, что частное начало становится политическимъ.

Отсюда явствуетъ неправильность взгляда нѣкоторыхъ нѣмецкихъ публицистовъ, которые видятъ въ сословіяхъ органическое расчлененіе государства, въ противоположность атомистическому раздробленію на отдѣльныя лица, ничѣмъ между собою не связанныя. Органическимъ расчлененіемъ можно назвать только то, которое вытекаетъ изъ началъ, господствующихъ въ цѣломъ. Государство есть союзъ, облеченный верховною властью во имя совокупныхъ интересовъ. Поэтому, органическимъ расчлененіемъ политической области можно назвать раздѣленіе власти по различнымъ ея функціямъ, а не раздѣ-

леніе граждань по ихъ занятіямъ. Послѣднее будетъ органическимъ расчлененіемъ гражданскаго общества, которое однако не мѣшаетъ свободному передвиженію лицъ изъ одного разряда въ другой, а съ тѣмъ вмѣстѣ и равенству гражданскихъ правъ. При раздѣленіи гражданской области и государственной, преимущества однихъ граждань передъ другими въ политическомъ строѣ опредѣляются общими признаками политической способности или исполненіемъ общественныхъ должностей, которымъ присвоиваются извѣстныя права, а не занятіемъ, которое есть частное дѣло. Поэтому, здѣсь сословныя различія исчезаютъ; сохраняется только то, что требуется съ чисто политической точки зрѣнія. Политическое сословіе есть наслѣдственная аристократія.

Изъ сказаннаго слѣдуетъ, что права, которыя присвоиваются сословіямъ, могутъ быть частью гражданскія, частью политическія. Сюда относятся: 1) исключительное право на извѣстныя занятія; 2) права имущественныя и по обязательствамъ; 3) права по суду, какъ-то: сословные или привилегированные суды, различныя гарантіи въ судѣ, различіе наказаній; 4) изъятія и льготы при отправленіи повинностей; 5) права по службѣ, какъ-то: преимущества при вступленіи на службу, болѣе или менѣе быстрое восхожденіе по чиновной лѣстницѣ, право на извѣстныя должности; 6) права почетныя: извѣстная честь съ различными внѣшними ея знаками, пріѣздъ ко двору и т. п.; 7) различное участіе въ управленіи, мѣстномъ, вотчинномъ или государственномъ.

Что касается до обязанностей, то онѣ могутъ состоять въ податяхъ, повинностяхъ и службахъ разнаго рода. Въ западной Европѣ, при господствѣ сословнаго строя, общимъ правиломъ было, что дворянство служитъ мечемъ, духовенство молитвами, промышленное сословіе кошелькомъ. Эти обязанности могутъ быть принудительныя. Если при этомъ правительство не ограничено въ своихъ требованіяхъ, то личныя повинности, наложенныя на сословіе, дѣлаютъ его крѣпостнымъ государству. Такъ было въ разлагающейся Римской Имперіи, которая вся держалась принудительными повинностями сословій. Тоже было и у насъ, не только относительно сельскаго сословія и горожанъ, но и въ отношеніи къ дворянству, которое обязано было постоянною, неограниченною службою государству. Въ новое время, духъ свободы, а вмѣстѣ и требованія государства, которыя лучше удовлетворяются добровольнымъ отправленіемъ обязанностей, нежели принудительною службою, ведутъ къ раскрѣпленію сословій. Личныя обязанности съ нихъ снимаются; остаются обязанности имущественныя.

Эти различія правъ и обязанностей относятся къ сословіямъ въ цѣломъ ихъ составѣ. Но, кромѣ того, они образуютъ мѣстныя корпо-

раціи, основанныя на ближайшихъ отношеніяхъ членовъ другъ къ другу. Корпоративная связь требуетъ частныхъ сношеній, а потому относится не къ цѣлому сословію, а къ его частямъ. Это мѣстное устройство можетъ быть общинное и областное. Различныя сословія имѣютъ при этомъ различный кругъ дѣйствія: главный интересъ сельскаго сословія сосредоточивается въ селѣ, городскаго въ городѣ, дворянства въ области. Поэтому, мѣстныя корпораціи крестьянъ суть главнымъ образомъ сельскія общины, городскаго сословія городскія, дворянства областные союзы. Каждая корпорація можетъ, въ свою очередь, подраздѣляться на болѣе дробныя части съ корпоративнымъ характеромъ, по различію занятій. Такъ, въ городѣ могутъ существовать купеческія гильдіи и ремесленные цехи.

Частный интересъ, соединяющій сословія въ корпораціи, состоитъ во взаимной помощи и въ заботѣ о благосостояніи членовъ. Съ послѣднимъ связывается и попеченіе объ успѣхѣ общаго занятія, насколько оно составляетъ частное дѣло сословія. Но такъ какъ эти мѣстныя корпораціи суть вмѣстѣ части государственнаго сословія, то онѣ имѣютъ значеніе не только частное, но и общее. Черезъ нихъ сословіе выражаетъ свои нужды; черезъ нихъ же оно пользуется тѣми политическими правами, которыя предоставляются ему государствомъ.

Корпоративныя права сословій суть слѣдующія:

1) Корпорація есть субъектъ имущества; она можетъ имѣть свою кассу, свои земли, свои дома и учрежденія.

2) Корпорація вѣдаетъ опеки надъ своими членами; она помогаетъ имъ въ случаѣ нужды. Она можетъ учреждать и разныя полезныя для нихъ заведенія, благотворительныя, воспитательныя, учебныя, промышленныя.

3) Она имѣетъ свои власти и своихъ представителей, которымъ можетъ быть предоставлено участіе и въ общемъ управленіи.

4) Сословіямъ можетъ быть предоставленъ и свой внутренній судъ. Но въ сущности, такое право несовмѣстно съ государственными началами. Судъ долженъ быть общій для всѣхъ; охраненіе права есть дѣло государства, а не частнаго союза. Поэтому, съ высшимъ развитіемъ государства, корпоративные суды исчезаютъ и замѣняются общими.

5) Корпораціи пользуются автономіей и могутъ дѣлать постановленія обязательныя для членовъ, въ предѣлахъ, дозволенныхъ закономъ.

6) Корпораціямъ предоставляется самоуправленіе, а съ тѣмъ вмѣстѣ и право облагать своихъ членовъ податями въ извѣстныхъ размѣрахъ.

7) Выше было сказано, что на корпорацію можетъ быть возложена отвѣтственность за членовъ, а вслѣдствіе того и право понуждать

ихъ къ исполненію обязанностей передъ государствомъ. Но чѣмъ шире корпорація, тѣмъ менѣе возможна подобная отвѣтственность. Въ высшихъ сословіяхъ каждый отвѣчаетъ за себя.

8) Что касается до права принимать или не принимать членовъ, то частное значеніе сословій и образуемыхъ ими корпорацій, безъ сомнѣнія, влечетъ за собою подобное право, но общественное ихъ значеніе этого не допускаетъ. Въ сословіяхъ промышленныхъ оно противорѣчитъ свободѣ промышленности и ведетъ къ тому, что занятіе становится монополіей извѣстныхъ лицъ. Въ дворянскомъ же сословіи оно противорѣчитъ праву государства давать высшее достоинство людямъ по ихъ способностямъ и заслугамъ. Поэтому, чѣмъ болѣе корпорація имѣетъ значеніе частное, тѣмъ болѣе возможно оставить за нею право принимать новыхъ членовъ. При отвѣтственности за членовъ, этого нельзя обойти.

Наконецъ, 9) корпораціи можетъ быть предоставлено право исключать членовъ изъ своей среды, хотя, съ другой стороны, лице въ такихъ случаяхъ должно быть ограждено отъ произвола.

Таковы, вообще, права и обязанности сословій. Каждое изъ нихъ получаетъ ихъ настолько, насколько это требуется его занятіемъ и тѣмъ мѣстомъ, которое оно вслѣдствіе того занимаетъ въ общественномъ строѣ. Взглянемъ на существующія или существовавшія въ этомъ отношеніи различія.

Занятіе сельскаго сословія состоитъ въ обработкѣ земли и связанныхъ съ нею промыслахъ. Это – занятіе однообразное, которое не ведетъ къ дальнѣйшему раздѣленію внутри сословія. Различныя группы опредѣляются здѣсь главнымъ образомъ степенью зависимости. Земледѣліе дѣлаетъ населеніе осѣдлымъ, приковываетъ его къ мѣсту жительства. Вслѣдствіе этого, при господствѣ частныхъ отношеній, это сословіе скорѣе всѣхъ другихъ становится крѣпостнымъ или обязаннымъ. Зависимость установляется въ отношеніи къ землевладѣльцу, кто бы онъ ни былъ, государство, церковная корпорація или привилегированное лице, принадлежащее къ высшему сословію, дворянству, которое состоитъ главнымъ образомъ изъ землевладѣльцевъ. На этомъ основаніи сельское сословіе раздѣляется на крѣпостное, обязанное и свободное. Послѣднее владѣетъ своимъ имуществомъ на правѣ полной собственности и само распоряжается своимъ трудомъ, вслѣдствіе чего здѣсь образуются разряды крестьянъ-собственниковъ, арендаторовъ и вольныхъ рабочихъ. Первыя же два ограничены въ томъ и другомъ отношеніи. Кромѣ того, сельское сословіе, какъ зависимое, такъ и свободное, обязано податями и повинностями въ пользу государства, сообразно своему званію. Оно несетъ ихъ съ земли или съ рабочей силы, смотря

по тому, что имѣетъ цѣну по экономическимъ условіямъ. Составляя массу народонаселенія, оно ставитъ людей и на низшія службы, особенно военную. Своими корпоративными правами оно пользуется главнымъ образомъ въ сельской общинѣ, хотя ему можетъ быть предоставлено и болѣе обширное участіе въ управленіи, по мѣрѣ способности. Такъ какъ эта способность, вообще, не велика, то и участіе бываетъ ограничено; только широкое развитіе демократическихъ началъ уравниваетъ его съ другими. При введеніи представительнаго порядка, сельское сословіе обыкновенно представляетъ наиболѣе консервативную часть населенія, а потому составляетъ существенный элементъ представительства, особенно въ демократіи. Наконецъ, ему можетъ быть предоставленъ большій или меньшій просторъ для выхода въ другія состоянія, для занятія торговлею, для переселенія въ города, для вступленія въ учебныя заведенія, а черезъ это на службу. Съ уничтоженіемъ сословнаго порядка, всякія ограниченія, разумѣется, падаютъ.

Городское сословіе занято главнымъ образомъ промышленностью и торговлею, а такъ какъ эта отрасль занятій весьма разнообразна, то въ этомъ сословіи образуются многія подраздѣленія. Здѣсь могутъ быть ремесленники, фабриканты, купцы, различныхъ наименованій и съ особымъ корпоративнымъ устройствомъ. Для ремеслъ требуется личное искусство, почему они нерѣдко организуются въ цехи, съ раздѣленіемъ на мастеровъ, подмастерьевъ и рабочихъ и съ испытаніями въ ремеслѣ, что дѣлаетъ ихъ болѣе или менѣе открытыми для постороннихъ, при извѣстныхъ условіяхъ. Торговля, напротивъ, требуетъ расчета и капитала; здѣсь размѣръ капитала играетъ главную роль. Въ прежнее время и купцы нерѣдко организовались въ цехи; но существу торговли болѣе соотвѣтствуетъ корпоративное устройство, открытое для всѣхъ капиталовъ. Таково начало гильдій. При этомъ мелкіе торговцы и промышленники образуютъ низшій разрядъ, также съ корпоративнымъ устройствомъ; таковы у насъ мѣщане. Что касается до фабричнаго производства, то и здѣсь главное значеніе имѣетъ не личное искусство, а капиталъ и расчетъ, вслѣдствіе чего фабриканты примыкаютъ къ купечеству. Фабричные же рабочіе, вмѣстѣ съ другими вольнонаемными, образуютъ классъ чернорабочихъ, которые обыкновенно остаются безъ цехового устройства, такъ какъ здѣсь не требуется личное искусство; однако и на нихъ иногда распространяется цеховая организація. Фабрики существуютъ и въ селахъ, разсѣянныя по странѣ. Вообще, фабричное производство менѣе поддается корпоративному устройству, нежели другія отрасли промышленности, почему развитіе его ведетъ къ паденію городскихъ корпорацій.

Такимъ образомъ и въ городскомъ сословіи есть высшіе и низшіе разряды, смотря по тому, преобладаетъ ли капиталъ или трудъ. Высшій разрядъ составляетъ знатное купечество, низшіе суть цеховые, мѣщане и чернорабочіе. Сообразно съ этимъ распредѣляются и права. Высшее городское сословіе, знатное купечество, какъ болѣе образованное и занимающее первенствующее мѣсто, пользуется обыкновенно и бо̀льшими льготами. Онѣ могутъ состоять: 1) въ изъятіи отъ низшихъ повинностей и службъ; 2) въ преимуществахъ относительно суда и наказаній: оно можетъ имѣть привилегированный судъ и быть избавлено отъ наказаній, наносящихъ безчестіе; 3) въ высшихъ правахъ по государственной службѣ; 4) въ высшемъ участіи въ управленіи и доступѣ къ извѣстнымъ должностямъ; 5) въ разныхъ частныхъ преимуществахъ, какъ-то: въ высшей чести, въ разныхъ званіяхъ и т. п.

Обязанности городскаго сословія относительно государства состоятъ главнымъ образомъ въ томъ, что оно несетъ подати и повинности съ своихъ промысловъ и торговли. Съ этимъ связаны и разнаго рода службы, особенно по финансовому управленію. Оно подлежитъ и военной повинности, или въ цѣломъ составѣ, при всенародномъ отбываніи, или въ низшихъ разрядахъ, при сословномъ порядкѣ. Въ прежнія времена самыя финансовыя службы были принудительныя. При значительномъ ихъ развитіи, городское сословіе становится болѣе или менѣе крѣпостнымъ государству. Таково было его положеніе въ древней Россіи. Но такой порядокъ всего менѣе соотвѣтствуетъ интересамъ промышленности и торговли, которыя для своего процвѣтанія требуютъ свободы. На Западѣ, съ самыхъ среднихъ вѣковъ города были убѣжищемъ свободы. Вездѣ высшее развитіе государства неизбѣжно ведетъ къ водворенію въ этой области свободныхъ отношеній.

Духовенство есть сословіе, посвящающее себя служенію Богу. И въ языческихъ религіяхъ жрецы занимали особенное мѣсто въ общественномъ строѣ. При теократическомъ правленіи это сословіе получаетъ, если не первенствующее, то наиболѣе вліятельное положеніе въ государствѣ. Тамъ, гдѣ общество дѣлится на касты, оно становится замкнутымъ и наслѣдственнымъ, съ высшими правами, освященными религіознымъ закономъ. Таково было его положеніе въ Индіи и Египтѣ. Но и безъ дѣленія на касты теократическое духовенство можетъ сдѣлаться правящимъ сословіемъ. Таковымъ оно является въ Тибетѣ, при господствѣ буддизма.

Христіанское духовенство раздѣляется на бѣлое и черное. Первое посвящаетъ себя церковному служенію, второе обрекаетъ себя на духовную жизнь, хотя можетъ занимать и церковныя должности. Это раздѣленіе не существуетъ впрочемъ въ протестантскихъ исповѣда-

ніяхъ, которыя оставляютъ за духовнымъ саномъ значеніе должности, а не состоянія. Во всякомъ случаѣ, посвященіе себя церкви есть дѣло личнаго призванія; поэтому, вступленіе въ духовенство совершается добровольнымъ актомъ, по церковнымъ правиламъ. Оно набирается изъ всѣхъ сословій; однако, при женатомъ духовенствѣ, можетъ фактически образоваться наслѣдственное состояніе, что именно произошло у насъ. Бѣлое духовенство лично пользуется общими правами по имуществу; черное же, отрекаясь отъ всего мірскаго, отказывается отъ собственности. Но въ корпоративномъ устройствѣ оно можетъ быть субъектомъ имущественныхъ правъ. Монастыри владѣли и владѣютъ значительными имѣніями, дарованными имъ для церковныхъ и благотворительныхъ цѣлей. Дѣти бѣлаго духовенства могутъ пользоваться и преимуществами по государственной службѣ, куда имъ разрѣшается вступленіе, тогда какъ черное всецѣло посвящаетъ себя духовной жизни. Обоимъ видамъ духовенства могутъ быть предоставлены изъятія отъ податей и повинностей, привилегированный судъ или извѣстныя права по суду, какъ-то: свобода отъ позорящихъ наказаній, право имѣть депутатовъ при слѣдствіи, право не приносить присяги, также почетныя преимущества. Наконецъ, духовенство, какъ сословіе, облеченное политическими правами, можетъ участвовать въ свѣтскомъ управленіи. Такъ, на Западѣ, оно посылало своихъ представителей въ провинціальные и генеральные штаты. Ему можетъ также быть предоставлено право завѣдывать учебными и благотворительными заведеніями. Вообще, положеніе духовенства, какъ сословія, и предоставленныя ему гражданскія и политическія права зависятъ отъ отношенія церкви къ государству. Къ этому мы возвратимся ниже.

Высшее положеніе среди сословій занимаетъ дворянство, какъ сословіе по преимуществу государственное. Съ служебнымъ призваніемъ соединяется и землевладѣніе. Эта связь имѣетъ происхожденіе историческое, основанное на естественномъ отношеніи обоихъ началъ. Крупная земельная собственность даетъ прочныя матеріальныя средства безъ необходимости постояннаго промышленнаго занятія. Вслѣдствіе этого, владѣлецъ имѣетъ досугъ посвящать себя государственной службѣ и общественной дѣятельности. Въ связи съ этимъ находится независимость положенія, которая не дозволяетъ человѣку низойти на степень простаго орудія. Владѣніе землею, особенно при крѣпостномъ правѣ, научаетъ управлять людьми и внушаетъ духъ правительственный, а не коммерческій. При маломъ развитіи движимой собственности, при недостаткѣ государственныхъ средствъ, эти условія дѣлаютъ связь землевладѣнія съ занятіемъ государственною или общественною службою естественною и необходимою. Изъ потомственнаго перехода земли рождается и

наслѣдственность положенія, а съ тѣмъ вмѣстѣ правъ и обязанностей. Такимъ образомъ дворянство является сословіемъ наслѣдственныхъ землевладѣльцевъ, занятыхъ по преимуществу государственною и общественною службою.

Земельная собственность представляетъ матеріальную его сторону; нравственная же сторона состоитъ въ развивающейся въ немъ преемственности политическаго духа. Отсюда двоякое его значеніе: какъ политическаго сословія и какъ гражданской корпораціи, первое съ общимъ, второе съ мѣстнымъ характеромъ. Оба элемента тѣсно связаны между собою. Перевѣсъ того или другаго раздѣляетъ дворянство на высшее и низшее: высшее то, котораго члены, въ силу личнаго своего общественнаго положенія и могущества, имѣютъ преобладающее политическое значеніе; низшее то, которое носитъ болѣе корпоративный характеръ и дѣйствуетъ на мѣстахъ; значеніе его не столько личное, сколько корпоративное. Однако это раздѣленіе существуетъ только тамъ, гдѣ высшее дворянство имѣетъ дѣйствительно политическую силу. Простые титулы не составляютъ отличія.

Все это относится къ дворянству потомственному, которое и есть настоящее дворянство. Но такъ какъ государственная служба не составляетъ принадлежности одного сословія, а открывается для всѣхъ способныхъ, то изъ этого занятія, рядомъ съ потомственнымъ дворянствомъ, образуется другое сословіе, близко къ нему подходящее и носящее иногда тоже названіе: это—дворянство личное, занятое службою, но не связанное съ владѣніемъ землею, безъ наслѣдственнаго, а нерѣдко и безъ корпоративнаго характера. Оно представляетъ переходъ отъ сословнаго порядка къ общегражданскому.

Высшее политическое значеніе дворянства даетъ ему и высшія права. Сюда относятся: 1) права имущественныя, какъ-то: привилегированное владѣніе извѣстными недвижимыми имѣніями, владѣніе крѣпостными людьми, извѣстныя формы наслѣдственнаго права, обезпечивающія нераздѣльность и неотчуждаемость родовой собственности; 2) привилегированный судъ, свобода отъ позорящихъ наказаній, отдѣльное помѣщеніе въ мѣстахъ заключенія и т. п.; 3) изъятія отъ податей, повинностей и низшихъ службъ, въ томъ числѣ рядовой военной; 4) привилегированное право на вступленіе въ государственную службу, болѣе быстрое восхожденіе по чиновной лѣствицѣ, права на извѣстныя должности, патронатъ; 5) почетныя преимущества, какъ-то: титулы, гербы, печати, мундиры и шпаги, мѣста въ собраніяхъ, пріѣздъ ко двору; 6) высшее участіе въ управленіи, и притомъ троякое: въ вотчинномъ, областномъ и государственномъ.

Что касается до обязанностей дворянства, то служба его можетъ

быть принудительная или свободная. Первая, въ свою очередь, можетъ быть неопредѣленная или опредѣленная. Послѣднее существовало на Западѣ, первое у насъ. Но ограниченныя повинности ленныхъ владѣльцевъ не могли удовлетворять возрастающимъ нуждамъ государства. Поэтому, феодальныя ополченія рано замѣнились постояннымъ войскомъ. Неограниченныя обязанности болѣе соотвѣтствуютъ требованіямъ государства; но онѣ дѣлаютъ сословіе крѣпостнымъ, что уничтожаетъ не только политическую, но и гражданскую его независимость. Поэтому и у насъ, хотя позднѣе, нежели на Западѣ, принудительная служба замѣнилась свободною. Служебныя обязанности дворянства остались чисто нравственными.

Таковы права и обязанности сословій. Взглянемъ на ихъ происхожденіе и развитіе въ европейскихъ странахъ.

Государственное значеніе сословій идетъ еще отъ паденія Римской Имперіи. Уже въ древнихъ республикахъ общественныя потребности удовлетворялись большею частью повинностями гражданъ; но эти повинности были вмѣстѣ общественными должностями (munera), доступъ къ которымъ составлялъ право членовъ общины. Имперія это право превратила въ тяжелую обязанность и сдѣлала его сословнымъ. Разлагающееся государство было не въ силахъ удовлетворять своимъ потребностямъ путемъ свободы; оно дѣлало ихъ принудительными для тѣхъ разрядовъ лицъ, которыхъ занятія соотвѣтствовали общественнымъ нуждамъ. А такъ какъ всѣ бѣжали отъ этихъ повинностей, то оно прикрѣпляло къ нимъ гражданъ потомственно, образуя изъ нихъ такимъ образомъ юридическія сословія, связанныя обязанностями въ отношеніи къ государству. Все это, разумѣется, должно было исчезнуть съ паденіемъ Имперіи. Однако средневѣковый порядокъ не уничтожилъ сословнаго дѣленія, а напротивъ, придалъ ему новую силу; но онъ построилъ его на совершенно иныхъ началахъ, именно, на частномъ правѣ, которое лежало въ основаніи всего средневѣковаго общественнаго быта. Занятіе опредѣляло положеніе человѣка въ обществѣ, давало ему большую или меньшую силу и вліяніе, а съ тѣмъ вмѣстѣ высшую или низшую честь. По началамъ частнаго права, положеніе и честь считались личнымъ достояніемъ человѣка, которое передавалось дѣтямъ. Черезъ это, занятіе становилось наслѣдственнымъ устанавливались постоянные разряды лицъ, каждый съ своими особенными правами и привилегіями. Это сословное дѣленіе развивалось въ болѣе или менѣе рѣзкихъ формахъ. На Западѣ первоначально два сословія стали другъ противъ друга, какъ высшее и низшее: военное и земледѣльское. Первое возникло изъ завоевательной дружины, второе составляло главную массу покореннаго населенія. Скоро однако побѣдители

смѣшались съ побѣжденными. Часть послѣднихъ примкнула къ военному ремеслу, которое давало силу и честь, тогда какъ занятіе земледѣліемъ, привязывая человѣка къ почвѣ, дѣлало его крѣпостнымъ. Со временемъ между этими двумя сословіями стало третье, городовое. Города были убѣжищемъ свободы противъ военной силы; здѣсь, подъ защитою стѣнъ, развивалась промышленность. Городовое сословіе завоевало себѣ особое, привилегированное мѣсто въ ряду другихъ. Къ нему, въ большей или меньшей степени, примыкали и получившія свободу сельскія общины. Къ этому присоединялось наконецъ характеризующее средневѣковый порядокъ противоположеніе церкви и гражданскаго общества. Духовенство выдѣлялось какъ особое сословіе, высоко стоящее по своему призванію и пользующееся значительными привилегіями. Такимъ образомъ, каждое сословіе заняло или завоевало себѣ то мѣсто, которое соотвѣтствовало его призванію и его матеріальному или нравственному могуществу. Однако, въ средніе вѣка переходъ изъ одного въ другое не былъ такъ затрудненъ, какъ впослѣдствіи, ибо сословія, образуя естественно организующіяся корпораціи, въ цѣломъ своемъ составѣ не замыкались еще опредѣленными чертами. Дробныя силы господствовали во всемъ общественномъ строѣ, что вело къ установленію множества переходныхъ формъ.

Возрождающееся государство нашло это устройство уже упроченнымъ. Оно не могло его не признать, ибо на немъ держалось все общество, и государство воспользовалось имъ для своихъ цѣлей. Занятіе въ гражданскомъ порядкѣ есть частное дѣло, но въ немъ лежитъ то политическое начало, что оно развиваетъ способность къ исправленію тѣхъ или другихъ потребностей государства. Вслѣдствіе этого, подобно тому, что было въ Римской Имперіи, каждое сословіе получило извѣстное мѣсто и значеніе въ политическомъ строѣ. Оно опредѣлилось въ цѣломъ своемъ составѣ по отношенію къ государству; его права и обязанности были введены въ общую систему и прилажены къ государственному порядку. Высшее политическое значеніе, разумѣется, получило дворянство, какъ сословіе занимающееся преимущественно службою и государственными дѣлами. Отсюда высшія права и привилегированное положеніе въ обществѣ.

Однако сословное устройство не могло вполнѣ отвѣчать государственнымъ потребностямъ новаго времени. Занятіе, по существу своему, есть дѣло свободнаго призванія, а потому должно быть открыто для всѣхъ; способность далеко не всегда соотвѣтствуетъ наслѣдственности; справедливость требуетъ, чтобы условія способности были установлены одинакія для всѣхъ гражданъ; наконецъ, система личныхъ

17*

повинностей, определяющая различныя сословныя обязанности, есть не болѣе какъ первобытный способъ удовлетворенія государственныхъ нуждъ. Способность нести вещественныя повинности зависитъ главнымъ образомъ отъ имущества, вслѣдствіе чего подати и повинности, рано или поздно, съ лицъ переводятся на имущество, кому бы оно ни принадлежало. Съ тѣмъ вмѣстѣ исчезаетъ государственное значеніе промышленныхъ сословій, ибо обязанности ихъ равно распространяются на всѣхъ. Съ другой стороны, служебныя повинности дворянства также исчезаютъ, ибо принудительная служба, стѣсняя личную свободу, не удовлетворяетъ и государственнымъ потребностямъ. Служба становится открытою для способныхъ людей всѣхъ сословій, а не для одного только класса. Какъ же скоро, сообразно съ истинно государственными началами, имущественныя обязанности и служебныя права распространяются одинаково на всѣхъ гражданъ, при соблюденіи общихъ всѣмъ условій, такъ постепенно сглаживаются и сословныя различія. Сословія падаютъ и сливаются по мѣрѣ того, какъ государство освобождается отъ средневѣковыхъ началъ, отъ господства гражданскаго общества, и развиваетъ собственный свой организмъ. Этотъ общій историческій ходъ ускоряется или задерживается разнообразными обстоятельствами, состояніемъ даннаго общества, распространеніемъ образованія въ среднихъ классахъ, развитіемъ движимой собственности, наконецъ политическимъ устройствомъ, которое установляется въ той или другой странѣ. Сословный порядокъ составляетъ естественную принадлежность неограниченной монархіи, гдѣ отдѣльные интересы имѣютъ каждый свою организацію, и надъ всѣми возвышается объединяющая ихъ власть; но онъ неумѣстенъ въ конституціонномъ правленіи, гдѣ представительство должно выражать не раздѣльные интересы сословій, а общій всѣмъ интересъ государства. Поэтому, развитіе политической свободы неизбѣжно ведетъ къ паденію сословій. Въ политикѣ излагаются тѣ отношенія государства къ обществу, которыя требуютъ въ данныхъ условіяхъ сохраненія или измѣненія сословнаго устройства; общее государственное право должно ограничиться указаніемъ историческаго процесса, въ силу котораго средневѣковой порядокъ, основанный на частныхъ правахъ и привилегіяхъ, замѣняется государственными началами, признающими общую свободу и общія для всѣхъ условія способности.

Этотъ историческій ходъ мы видимъ во всѣхъ европейскихъ государствахъ. Однако въ различныхъ странахъ онъ принялъ разное направленіе *).

---

*) Подробности см. въ моемъ сочиненіи *О народномъ представительствѣ*.

Въ Англіи всѣ сословія рано сблизились и соединились противъ королевской власти; во главѣ ихъ стало высшее дворянство—великіе бароны, которые вслѣдствіе этого пріобрѣли силу и авторитетъ въ народѣ. Это сближеніе сословій, прежде нежели успѣлъ установиться настоящій государственный порядокъ, повело къ постепенному исчезновенію грани между ними. Съ другой стороны, раннее освобожденіе крѣпостныхъ уничтожило различіе состояній по зависимости и сдѣлало возможнымъ легкій переходъ изъ городскаго состоянія въ сельское и обратно. Города не выдвигались, какъ убѣжища свободы; нѣкоторые изъ нихъ получили корпоративное устройство и пользовались привилегіями, другіе оставались слитыми съ графствами. Ко всему этому присоединилось то, что въ Англіи, вслѣдствіе морскаго ея положенія, дворянство рано потеряло военный характеръ. Военныя повинности замѣнились денежными взносами. Такимъ образомъ, податныя обязанности одинаково распространились на всѣхъ землевладѣльцевъ и горожанъ. Отсюда сліяніе представителей рыцарства и городовъ въ нижней палатѣ и образованіе изъ нихъ общаго состоянія общинниковъ или простолюдиновъ (commoners). Изъ нихъ выдѣлилось только высшее дворянство, которое заняло привилегированное политическое положеніе. Это сословное различіе сохраняется въ Англіи до сихъ поръ. Члены верхней палаты, перы, называются благородными (noblemen), остальные простолюдинами (commoners). Первые пользуются нѣкоторыми гражданскими преимуществами, главнымъ образомъ по суду: за преступленіе они судятся равными, въ иныхъ случаяхъ не приводятся къ присягѣ, а дѣлаютъ объявленія по чести, не могутъ быть арестованы за долги; оскорбленіе ихъ наказывается строже. Тѣже привилегіи распространяются и на ихъ женъ. Но они не пользуются никакими изъятіями отъ общихъ гражданскихъ тяжестей, и младшіе сыновья ихъ нисходятъ на степень простолюдиновъ. Значеніе перовъ состоитъ въ политической власти, а не въ гражданскихъ привилегіяхъ. Такимъ образомъ, здѣсь самымъ ходомъ жизни сословныя раздѣленія сгладились; осталась только политическая аристократія. Ею поддерживается аристократическій строй англійскаго общества.

Совершенно иное произошло во Франціи. Здѣсь, вслѣдствіе развитія абсолютной монархіи, высшее дворянство лишилось политическаго могущества и слилось въ одно сословіе съ низшимъ рыцарствомъ. Дворянство составило такимъ образомъ одно тѣло, отдѣленное рѣзкою чертою отъ другихъ сословій, однако доступное постороннимъ. Въ него можно было вступить посредствомъ военной службы (noblesse d'épée), посредствомъ службы гражданской (noblesse de robe), нако-

нецъ посредствомъ пожалованія (noblesse de lettres). Дворянство имѣло своихъ отдѣльныхъ представителей въ генеральныхъ штатахъ, гдѣ оно не соединялось съ другими въ общихъ совѣщаніяхъ, а образовало особую палату. Но такъ какъ генеральные штаты собирались рѣдко, а съ начала XVII-го вѣка вовсе даже не собирались, то въ сущности политическаго могущества оно не имѣло. Зато тѣмъ съ большею ревностью оно охраняло свои привилегіи. Самыя стѣснительныя для народа преимущества, тѣ, которыя возбуждали наиболѣе ненависти, были изъятіе отъ податей и феодальныя права, тяготѣвшія надъ крестьянами. Податныя тяжести всецѣло падали на третье сословіе, обнимавшее собою города и села. Городское сословіе составляло главную опору французскихъ королей въ ихъ борьбѣ съ аристократіей; оно доставляло имъ денегъ и людей, а также и нравственную поддержку. Внутри себя оно разбивалось на отдѣльныя корпораціи, но въ цѣломъ составѣ оно юридически не отдѣлялось отъ свободнаго сельскаго состоянія. Образовавшееся изъ нихъ третье сословіе имѣло свое отдѣльное представительство въ штатахъ. Обнимая собою огромное большинство народонаселенія, оно выдвигалось не только количественно, но и качественно. Въ верхнихъ своихъ слояхъ оно было богаче силами, зажиточнѣе и образованнѣе, нежели дворянство. Поэтому привилегіи послѣдняго казались ему несправедливыми и стѣснительными. Между тѣмъ, французское дворянство, при своихъ блестящихъ дарованіяхъ искони лишенное политическаго смысла, крѣпко за нихъ держалось и не хотѣло уступать. Борьба должна была вспыхнуть рано или поздно. Она возгорѣлась, когда неспособное правительство, чувствуя свое безсиліе совладать съ движеніемъ, отдало себя въ руки генеральныхъ штатовъ. Противъ требованій народа королевская власть искала опоры въ привилегированныхъ сословіяхъ и была унесена вмѣстѣ съ ними. Революція установила во Франціи начало всеобщаго гражданскаго равенства, уничтоживъ всякія сословныя различія. Впослѣдствіи Наполеонъ и Бурбоны пытались возстановить наслѣдственную аристократію, но ихъ попытки показали только всю несостоятельность этого плана. Аристократію нельзя создать тамъ, гдѣ она не выросла изъ самого народа или потеряла въ немъ корни.

Опять иное положеніе получило дворянское сословіе въ Германіи. Здѣсь высшее дворянство пріобрѣло державныя права. Вслѣдствіе ослабленія императорской власти, Германія распалась на множество отдѣльныхъ, отчасти весьма мелкихъ территорій. Остальныя же сословія рѣзко отдѣлились другъ отъ друга. Крестьяне были крѣпостные; городское же сословіе и низшее дворянство замкнулись въ исклю-

чительныя корпораціи. Это устройство начало падать съ разрушеніемъ Имперіи. Множество мелкихъ владѣльцевъ были медіатизированы; они лишились державныхъ правъ и образовали высшее дворянство (hoher Adel, Standesherrn), съ особенными, частью политическими, частью гражданскими привилегіями. Съ другой стороны, вслѣдствіе освобожденія крестьянъ, сгладилась граница между сельскимъ сословіемъ и городскимъ; оба слились въ общегражданское состояніе. Мало по малу съ ними сравнялось и низшее дворянство, которое постепенно лишалось своихъ преимуществъ. Оно было подчинено общему суду, общимъ податямъ и военной повинности; у него въ новѣйшее время были отняты вотчинный судъ и вотчинная полиція. Другимъ сословіямъ дано было право пріобрѣтать рыцарскія имѣнія, за которыми долго удерживались особенныя права. Въ Пруссіи произошло полное юридическое уравненіе дворянства съ другими сословіями, за исключеніемъ чисто почетныхъ преимуществъ; въ другихъ же германскихъ государствахъ до сихъ поръ еще, въ видѣ исключенія, сохраняются остатки прежнихъ привилегій. Такъ, въ Вюртембергѣ одно дворянство имѣетъ право владѣть рыцарскими имѣніями; въ Баваріи и другихъ странахъ оно одно имѣетъ право учреждать фидеикоммиссы; въ Вюртембергѣ за нимъ остается привилегированный судъ; въ Баденѣ, Вюртембергѣ, Гессенѣ оно имѣетъ особое представительство въ верхней или нижней палатѣ. Въ Мекленбургѣ право отдѣльнаго представительства въ земскихъ чинахъ распространяется на всѣхъ владѣльцевъ рыцарскихъ имѣній, кому бы они ни принадлежали; но фактически эти имѣнія находятся большею частью въ рукахъ дворянства, которое черезъ это удерживаетъ преобладающее значеніе. Оно одно сохранило и право замѣщать должности ландратовъ, по представленію чиновъ и назначенію правительства.

Если такимъ образомъ низшее дворянство въ Германіи вообще уравнялось съ другими сословіями, то высшее, напротивъ, большею частью сохранило свое привилегированное положеніе. Оно было обезпечено ему Союзнымъ Актомъ 1815 года, въ замѣнъ утраченныхъ державныхъ правъ. Его членамъ присвоены были слѣдующія права: 1) равенство рожденія (Ebenbürtigkeit) съ державными домами, съ чѣмъ связано и учрежденіе неравныхъ браковъ, въ силу котораго состояніе мужа не сообщается женѣ низшаго происхожденія, а также и рожденнымъ отъ нея дѣтямъ. 2) Право безъ разрѣшенія пребывать во всякомъ нѣмецкомъ государствѣ и въ государствахъ дружественныхъ, право, нынѣ утратившее свое значеніе. 3) Семейная автономія, или право издавать семейные уставы относительно владѣнія имуществомъ. 4) Привилегированный судъ въ гражданскихъ дѣлахъ и судъ рав-

ныхъ для старшихъ членовъ въ дѣлахъ уголовныхъ. 5) Изъятіе отъ воинской повинности. 6) Изъятіе отъ обыкновенныхъ податей и постоя. 7) Выдѣленіе имѣній изъ общинъ, съ присвоеніемъ владѣльцамъ вотчинной полиціи и суда, а также наздора за находящимися въ имѣніи церквами, школами и другими заведеніями. 8) Личное засѣданіе въ верхнихъ палатахъ для старшихъ членовъ. Изъ этихъ правъ, новыми имперскими законами за ними сохранены изъятіе отъ военной службы и привилегированный судъ въ уголовныхъ дѣлахъ. Въ частныхъ законодательствахъ остались и другія привилегіи.

Въ Австріи имперскіе законы не дѣйствуютъ, а потому возможно было провести полную отмѣну всѣхъ привилегій, не только низшаго, но и высшаго дворянства. За послѣднимъ осталось лишь то политическое преимущество, что только изъ его среды назначаются потомственные члены въ верхнюю палату. Однако дворянство не потеряло здѣсь своего фактическаго значенія. Какъ въ мѣстныхъ ландтагахъ, такъ и въ Рейхсратѣ особое представительство присвоено крупнымъ землевладѣльцамъ, среди которыхъ преобладающій элементъ составляетъ прежнее дворянство.

У насъ, дворянство возникло также изъ военной дружины. И здѣсь было два разряда служилыхъ людей: высшій—бояре, и низшій—слуги. Переходя отъ одного князя къ другому, какъ вольные люди, пренебрегавшіе осѣдлостью, они не выработали корпоративной связи и вслѣдствіе этого не отдѣлялись рѣзкою чертою отъ остальныхъ сословій. Однако наслѣдственность чести преграждала возвышеніе низшихъ. При разрозненности вольныхъ людей, вмѣсто сословной чести выработалась личная, которая выражалась въ мѣстничествѣ. По расчетамъ родоваго старшинства и тщательно соблюдаемымъ прецедентамъ, служилый человѣкъ не хотѣлъ занимать мѣста, которое было ему не по чину, и не допускалъ, чтобы другіе становились съ нимъ вровень или возвышались надъ нимъ не по порядку, освященному мѣстническими правами. Это сохранилось и тогда, когда служилые люди, лишившись исконной свободы, превратились въ холоповъ московскихъ государей. Подчиняясь неограниченной власти царя, они упорно держались своихъ личныхъ правъ. Но подобные счеты явно противорѣчили требованіямъ государства. Поэтому борьба съ мѣстничествомъ сдѣлалась одною изъ главныхъ задачъ московскаго правительства; въ концѣ XVII-го вѣка оно было наконецъ уничтожено. Вмѣстѣ съ тѣмъ, за укрѣпленіемъ служилыхъ людей послѣдовало юридическое ихъ устройство. Сословія отдѣлились другъ отъ друга рѣзкою чертой, вслѣдствіе наложеннаго на нихъ государственнаго тягла. Каждое было прикрѣплено къ своей службѣ, дворяне къ службѣ государевой, тор-

говые и промышленные люди къ городамъ, гдѣ они также несли разнообразныя имущественныя и служебныя повинности, наконецъ крестьяне къ помѣщикамъ. Это было общее крѣпостное право, распространявшееся на всѣ сословія. Преобладающею чертой этого сословнаго устройства было не право, а обязанность. И чѣмъ болѣе развивалось государство, тѣмъ эти обязанности становились строже. Когда постоянное войско замѣнило помѣстныя ополченія, дворяне въ теченіи всей своей жизни должны были находиться на службѣ. Съ тѣмъ вмѣстѣ возвышались и требованія способности. Мѣстничество было уничтожено и замѣнено лѣствицею чиновъ, по которой люди незнатные могли возвышаться сообразно съ своими заслугами.

Такъ продолжалось до второй половины XVIII-го вѣка, когда наступила новая эпоха. Обязанности высшаго сословія смѣнились правами. Дворянство было избавлено отъ принудительной службы; оно получило полную личную свободу и право собственности на свои помѣстья. Ему дано было и корпоративное устройство, съ преобладающимъ участіемъ въ мѣстномъ управленіи. При этомъ крестьяне остались крѣпостными, и одни дворяне имѣли право ими владѣть. Этимъ дворянство рѣзче всего отдѣлялось отъ другихъ сословій. За нимъ были оставлены и другія преимущества, по службѣ и по суду. Но доступъ въ дворянство черезъ службу былъ весьма легокъ. Только во вторую четверть нынѣшняго вѣка онъ сталъ болѣе и болѣе затрудняться.

Съ освобожденіемъ крестьянъ открывается опять новая эпоха въ жизни сословій, эпоха сближенія и уравненія правъ. Это выразилось въ равномъ подчиненіи всѣхъ военной повинности, въ новомъ городовомъ устройствѣ, въ судѣ, въ земскихъ учрежденіяхъ. Въ новѣйшее время однако, въ земскихъ выборахъ послѣдовало возвращеніе къ сословному порядку. Въ какой мѣрѣ полезно торопить или задерживать этотъ историческій процессъ, сохраняя корпоративное устройство сословій, въ особенности какое политическое значеніе можетъ имѣть дворянство въ порядкѣ, основанномъ на всеобщей гражданской свободѣ, это вопросы, которые относятся не къ праву, а къ политикѣ. Общаго правила тутъ нѣтъ; все зависитъ отъ временныхъ и мѣстныхъ условій.

ГЛАВА VII.

Отношеніе государства къ церкви.

Церковь есть союзъ людей, исповѣдающихъ одну вѣру. Какъ всякій союзъ, она заключаетъ въ себѣ двоякій элементъ: лице и союзъ.

Государство имѣетъ отношеніе къ обоимъ. Относительно лица является вопросъ: имѣетъ ли всякій человѣкъ право свободно исповѣдывать свою вѣру? Это вопросъ о свободѣ совѣсти. Относительно же союза вопросъ состоитъ въ томъ: какое положеніе занимаетъ церковь въ государствѣ?

1. Свобода совѣсти.

Принадлежность человѣка къ извѣстной церкви основана на вѣрѣ, то есть, на чувствѣ, соединенномъ съ твердымъ убѣжденіемъ въ истинѣ ученія. И чувство и убѣжденіе проистекаютъ изъ внутренняго человѣка. Ни совѣсть, ни разумъ не подлежатъ принужденію. Внутренняя свобода составляетъ самое основаніе природы человѣка, какъ разумно-нравственнаго существа. На ней основана всякая отвѣтственность; ею онъ возвышается надъ животными. Внѣшними своими дѣйствіями человѣкъ состоитъ въ отношеніи къ другимъ людямъ, является членомъ юридическихъ, слѣдовательно принудительныхъ союзовъ, подчиняется внѣшнимъ законамъ; но внутренняя его сущность остается неприкосновенною: это—область, собственно ему принадлежащая и не подлежащая никакимъ внѣшнимъ опредѣленіямъ. Поэтому, посягательство на внутреннюю свободу человѣка составляетъ отрицаніе кореннаго источника всякой нравственности, а вмѣстѣ нарушеніе перваго и священнѣйшаго изъ человѣческихъ правъ. Мы видѣли, что въ области гражданской нѣтъ и не можетъ быть естественныхъ и неприкосновенныхъ правъ человѣка; всѣ они подчиняются общественному началу. Напротивъ, въ области совѣсти человѣкъ одинъ хозяинъ; здѣсь господствуетъ прирожденное ему право, которое не подлежитъ никакимъ внѣшнимъ ограниченіямъ. Здѣсь права государства прекращаются.

Церковь, съ своей стороны, никогда не можетъ нарушить свободы совѣсти, ибо церковная власть принудительной силы не имѣетъ. Она можетъ дѣйствовать только силою нравственною, слѣдовательно путемъ свободы. Нарушеніе свободы совѣсти возможно лишь тогда, когда церковная власть получаетъ подкрѣпленіе отъ власти государственной, обладающей силою внѣшняго принужденія. Но чтобы дать такое подкрѣпленіе, государство должно выдти изъ принадлежащей ему области гражданскихъ отношеній и господствующія въ нихъ юридическія начала перенести на внутренняго человѣка, который имъ не подлежитъ. Такимъ образомъ, нарушеніе свободы совѣсти является послѣдствіемъ совокупнаго дѣйствія двухъ различныхъ союзовъ, изъ которыхъ каждый выступаетъ изъ своихъ предѣловъ, чтобы покорить себѣ человѣка всецѣло. Государство проникается чуждыми ему церковными началами и становится судьею ре-

лигіозной истины, которую оно водворяетъ силою внѣшняго принужденія, черезъ что оно является деспотическимъ. А съ своей стороны, нравственная сила церкви превращается въ силу матеріальную; вмѣсто живой вѣры устанавляется насильственное повиновеніе, черезъ что коренное начало церковнаго союза получаетъ превратный характеръ. Такимъ образомъ, принудительная сила, перенесенная на внутренняго человѣка, извращаетъ природу обоихъ высшихъ союзовъ, обнимающихъ человѣческую жизнь. Правильное ихъ отношеніе можетъ установиться только признаніемъ свободы совѣсти.

Въ чемъ же состоитъ свобода совѣсти? Какія права вытекаютъ изъ этого начала для гражданина? Здѣсь надобно различать свободу внутренняго исповѣданія вѣры, или собственно *свободу совѣсти*, и свободу внѣшняго исповѣданія, которая, въ отличіе отъ первой, называется *свободою вѣроисповѣданія*.

Свобода совѣсти состоитъ въ правѣ человѣка исповѣдывать лично ту вѣру, которая предписывается ему его чувствомъ и совѣстью. Отсюда слѣдуетъ: 1) право не быть принуждаемымъ къ исповѣданію иной вѣры; 2) право не быть наказаннымъ за исповѣданіе какой бы то ни было вѣры: этому противорѣчитъ наказаніе еретиковъ; 3) право свободнаго перехода изъ одной вѣры въ другую: нарушеніе этого права есть отрицаніе свободы совѣсти; 4) право не быть принуждаемымъ къ исполненію обрядовъ своей церкви. Взысканіе за неисполненіе этой обязанности есть дѣло церковной власти, а не государственной.

Начало свободы совѣсти влечетъ за собою и право каждаго гражданина пользоваться всѣми гражданскими правами независимо отъ вѣроисповѣданія. Пока онъ исполняетъ свои обязанности относительно государства, онъ не долженъ быть стѣсняемъ въ своихъ частныхъ дѣйствіяхъ: онъ можетъ поселяться, гдѣ хочетъ, и заниматься, чѣмъ хочетъ, подчиняясь общимъ государственнымъ законамъ. Основное правило гражданской справедливости состоитъ въ томъ, что человѣка не должно лишать правъ, если онъ не совершилъ преступнаго дѣйствія, а исповѣданіе той или другой вѣры не есть преступленіе. Высшее развитіе свободы совѣсти ведетъ и къ пользованію политическими правами независимо отъ вѣроисповѣданія; однако здѣсь это право ограничивается правами государства. Послѣднее, въ силу историческихъ причинъ, можетъ находиться въ болѣе или менѣе тѣсномъ союзѣ съ извѣстною церковью, и это можетъ вести къ ограниченію правъ другихъ исповѣданій. Здѣсь государство вращается въ собственно ему принадлежащей области; политическое право даетъ лицу извѣстную долю власти, а это не есть личное только дѣло, а общественное. Поэтому здѣсь возможны ограниченія, которыя, хотя

не находятъ оправданія въ общихъ началахъ государственной жизни, но объясняются исторически. Такъ, въ Англіи, не смотря на широкое развитіе политической свободы, католики только въ 1829 году пріобрѣли политическія права. Евреямъ еще позднѣе открытъ былъ доступъ въ парламентъ. Но высшее развитіе государственной жизни рано или поздно несомнѣнно приводитъ къ распредѣленію политическихъ правъ независимо отъ вѣроисповѣданія.

Есть однако случаи, когда допускается и ограниченіе правъ гражданскихъ. Существуютъ секты, исповѣдающія начала противныя нравственности, разрушительныя для общественнаго порядка и ведущія къ преступнымъ дѣйствіямъ, напримѣръ скопцы, мормоны. Должно ли государство ихъ терпѣть?

Государство не имѣетъ права принуждать послѣдователей этихъ сектъ къ обращенію, ибо оно силы надъ совѣстью не имѣетъ. Оно не имѣетъ права и наказывать ихъ за подобныя вѣрованія, ибо оно наказываетъ только за дѣйствія, а не за помыслы. Но оно въ правѣ не только наказывать вытекающія изъ вѣроисповѣданія преступныя дѣйствія, но и принимать противъ этихъ сектъ предупредительныя мѣры. Въ крайнемъ случаѣ, оно можетъ удалять ихъ изъ среды другихъ, ограничивая ихъ мѣсто жительства и занятія.

Существуютъ и другія секты, которыя не допускаютъ извѣстныхъ дѣйствій, составляющихъ общую обязанность гражданъ, напримѣръ принесеніе присяги, исполненіе военной службы. Умѣстно ли здѣсь принужденіе? Строго говоря, государство всегда въ правѣ вынуждать исполненіе гражданскихъ обязанностей и наказывать за неисполненіе. Оно можетъ также не терпѣть внутри себя подобныхъ сектъ, предоставляя имъ выселяться, если онѣ не хотятъ подчиниться общимъ требованіямъ. Однако, если эти секты въ другихъ отношеніяхъ безвредны, то здравая политика и терпимость заставляютъ государство воздерживаться отъ подобныхъ мѣръ и давать льготы, щадя свободу совѣсти. Самое лучшее—взимать съ нихъ особенную подать въ замѣнъ неисполненной обязанности. Такъ поступаютъ въ Пруссіи и другихъ странахъ съ меннонитами.

Относительно свободы совѣсти можетъ возникнуть вопросъ: если государство не въ правѣ требовать отъ гражданина, чтобы онъ исповѣдывалъ ту или другую вѣру, то можетъ ли оно допустить, чтобы онъ не исповѣдывалъ никакой вѣры? Нѣкоторые публицисты полагаютъ, что признавая свободу совѣсти, государство должно однако требовать отъ каждаго подданнаго, чтобы онъ принадлежалъ къ какой нибудь церкви, ибо вѣра составляетъ залогъ нравственной и гражданской добродѣтели. Съ этимъ мнѣніемъ нельзя согласиться. Это —

опять нарушеніе свободы совѣсти. Легко можетъ случиться и постоянно случается, что ни одна изъ существующихъ церквей не удовлетворяетъ внутреннимъ потребностямъ и убѣжденіямъ человѣка. Весьма часто также въ жизни человѣческой бываетъ время исканія, иногда продолжительное, въ теченіи котораго онъ не въ состояніи примкнуть съ убѣжденіемъ къ какому-нибудь опредѣленному вѣроисповѣданію. Въ такомъ случаѣ онъ будетъ принадлежать къ церкви не какъ вѣрующій, не по внутреннему призванію, а въ силу внѣшняго принужденія. Это можетъ породить только лицемѣріе, что всего болѣе противорѣчитъ требованію добродѣтели. Съ другой стороны, государство въ правѣ ограничивать свободу совѣсти только при совершенной несовмѣстности извѣстнаго религіознаго ученія съ гражданскимъ порядкомъ. Но отсутствіе опредѣленнаго вѣроисповѣданія, даже полное отсутствіе религіозныхъ убѣжденій, вполнѣ совмѣщается съ исполненіемъ гражданскихъ обязанностей. Въ дѣйствительности мы часто встрѣчаемъ людей, которые, при совершенномъ недостаткѣ религіи, являются и добрыми людьми и добрыми гражданами. Безъ сомнѣнія, обще распространенное безвѣріе лишаетъ государство одной изъ важнѣйшихъ нравственныхъ опоръ общественнаго порядка; но въ отдѣльныхъ лицахъ это не имѣетъ никакого значенія. Съ общимъ же явленіемъ государство бороться не въ состояніи; тутъ дѣйствуютъ нравственныя силы, которыя не подлежатъ принужденію.

Другой вопросъ: распространяется ли свобода совѣсти на воспитаніе дѣтей? Дѣти собственнаго убѣжденія не имѣютъ; ихъ воспитаніе въ извѣстной религіи зависитъ ли исключительно отъ воли родителей или государство имѣетъ право въ это вмѣшиваться?

Дѣти состоятъ подъ опекою родителей, но власть послѣднихъ не безусловная. Она можетъ быть употреблена во зло, и въ такомъ случаѣ высшимъ опекуномъ является государство, которое воздерживаетъ злоупотребленія родительской власти и охраняетъ интересы дѣтей. Однако это право надзора не простирается на выборъ вѣры. Государство въ дѣлахъ вѣры голоса не имѣетъ; это дѣло совѣсти, и здѣсь совѣсть родителей заступаетъ совѣсть дѣтей. Воспитаніе дѣтей въ той или другой вѣрѣ по внушенію совѣсти не можетъ считаться злоупотребленіемъ родительской власти, а потому государство не должно въ это вмѣшиваться. Таково чистое начало, вытекающее изъ свободы совѣсти и естественныхъ правъ родительской власти. Всякое уклоненіе отъ этого правила, въ силу политическихъ началъ, можетъ разсматриваться только какъ нарушеніе коренныхъ правъ человѣка.

Сомнительнѣе вопросъ: можетъ ли государство допустить, чтобы

родители оставляли дѣтей безъ всякаго религіознаго воспитанія? Здѣсь вмѣшательство государства можетъ найти себѣ оправданіе. Религія, по всеобщему убѣжденію, составляетъ одинъ изъ существенныхъ элементовъ человѣческой жизни: это—міровой фактъ. А потому государство можетъ требовать, чтобы дѣти не были ея лишены, каковы бы ни были убѣжденія родителей, также какъ оно можетъ требовать обязательнаго обученія грамотѣ. Отсутствіе всякаго религіознаго элемента въ воспитаніи можетъ считаться пренебреженіемъ обязанностей и злоупотребленіемъ родительской власти. Можно признать общимъ правиломъ, что каждый отъ рожденія долженъ быть членомъ не только гражданскаго, но и нравственно-религіознаго союза, и хотя человѣкъ, въ силу свободы совѣсти, можетъ отрѣшиться отъ этой связи, но въ этомъ дѣлѣ совѣсть родителей не можетъ замѣнить совѣсти дѣтей. Для послѣднихъ собственный выборъ начинается только съ зрѣлаго возраста. Такъ постановлено, напримѣръ, въ австрійской конституціи. Но государства, вполнѣ отрѣшившіяся отъ церковныхъ началъ, и въ этомъ отношеніи предоставляютъ полную свободу родительской власти.

Переходимъ къ свободѣ вѣроисповѣданія.

Она заключаетъ въ себѣ двоякое право: 1) право соединяться для богослуженія и церковныхъ обрядовъ; 2) право проповѣдывать свою вѣру.

Свобода вѣроисповѣданія не есть только дѣло внутренняго убѣжденія человѣка; она принимаетъ болѣе или менѣе общественный характеръ, а потому подлежитъ бо́льшимъ ограниченіямъ, нежели свобода совѣсти.

Богослуженіе можетъ быть домашнее и публичное. Первое, въ силу начала свободы совѣсти, должно быть безусловно терпимо. Однако здѣсь требуется опредѣлить, что такое домашнее богослуженіе и чѣмъ оно отличается отъ публичнаго, а съ тѣмъ вмѣстѣ является возможность большихъ или меньшихъ ограниченій. Такъ напримѣръ, въ Баваріи эдиктомъ 1801 года разрѣшалось *простое* домашнее богослуженіе, безъ призванія священнослужителя и безъ пріобщенія иныхъ лицъ, кромѣ членовъ семьи. Во Франціи изъемлются отъ обязанности испрашивать предварительное разрѣшеніе собранія лицъ, живущихъ въ одномъ домѣ, даже если ихъ болѣе двадцати; но какъ скоро собираются посторонніе, особенно если это происходитъ постоянно и въ болѣе или менѣе значительномъ числѣ, такъ домашнее богослуженіе принимаетъ характеръ общественнаго, слѣдовательно должно подлежать тѣмъ правиламъ, которыя предписываются для послѣдняго. Возможность, подъ видомъ частныхъ религіозныхъ собраній, учинять политическія сходбища ведетъ къ тому, что домашнія сборища иногда

подвергаются даже бóльшимъ ограниченіямъ, нежели публичныя. Въ Англіи, Актомъ Терпимости 1689 года, диссидентамъ совершенно запрещены были частныя закрытыя собранія и разрѣшались собранія публичныя, которыя всегда могли находиться подъ надзоромъ власти. Наоборотъ, могутъ быть запрещены публичныя собранія и разрѣшены частныя, съ цѣлью не возбуждать соблазна при укоренившейся въ народѣ религіозной нетерпимости. Таково было до послѣдняго времени правило въ Испаніи. Первое разрѣшеніе протестантскаго храма было многими сочтено соблазномъ. Можно сказать вообще, что относительно домашняго богослуженія власть должна удостовѣриться лишь въ томъ, что оно не служитъ предлогомъ для недозволенныхъ цѣлей. Въ остальномъ частнымъ религіознымъ собраніямъ должна быть предоставлена полная свобода.

Совершеніе публичнаго богослуженія предполагаетъ постоянное соединеніе людей для отправленія религіозныхъ обрядовъ. Съ точки зрѣнія личнаго права, это—частное товарищество, учрежденное съ извѣстною цѣлью. Какъ таковое, оно подлежитъ законамъ, опредѣляющимъ право товариществъ, а эти законы, какъ мы видѣли, могутъ быть различны. Въ однихъ государствахъ допускаются товарищества безъ предварительнаго разрѣшенія и пресѣкаются только противозаконныя дѣйствія; въ другихъ, напротивъ, требуется предварительное разрѣшеніе государственной власти. Въ послѣднемъ случаѣ, правительство должно удостовѣриться: 1) въ томъ, что цѣль дозволенная, то есть религіозная; 2) въ томъ, что собирающіеся для богослуженія не исповѣдываютъ ученія, воспрещеннаго въ государствѣ; 3) что публичное сборище не можетъ нарушить общественнаго спокойствія, производя соблазнъ или возбуждая религіозныя страсти. Если эта опасность существуетъ, то правительство можетъ воспретить всякіе наружные знаки богослуженія, допуская только собранія въ частныхъ домахъ. Затѣмъ, за государствомъ остается право надзора, чтобы подъ видомъ богослуженія не скрывались иныя цѣли. Все это относится къ церквамъ или сектамъ терпимымъ. Церкви привилегированныя имѣютъ иное положеніе, о которомъ будетъ рѣчь ниже.

Что касается до проповѣди, то и здѣсь слѣдуетъ различать проповѣдь частную и публичную. Въ государствѣ, гдѣ признается свобода совѣсти, гдѣ каждый имѣетъ право переходить въ другую вѣру, не можетъ быть ограничена и свобода частной проповѣди. Частная жизнь должна быть изъята отъ вмѣшательства власти. Поэтому и такъ называемое совращеніе не можетъ считаться преступленіемъ. Совращеніе есть возбужденіе въ другомъ религіознаго чувства, а въ этомъ нѣтъ ничего преступнаго. Каждый въ правѣ примыкать къ тому религіоз-

ному союзу, который болѣе говоритъ его сердцу, возбуждаетъ въ немъ наиболѣе возвышенныя стремленія и ближе подводитъ его къ Божеству. Религіозные люди должны думать, что это совершается не безъ воли самого Божества, къ которому обращается человѣкъ. Какими путями Богъ приводитъ къ себѣ человѣческую душу, это для человѣка остается тайною. Во всякомъ случаѣ, это не подлежитъ внѣшнимъ юридическимъ опредѣленіямъ. Каждый воленъ считать свою вѣру наилучшею, но никто не въ правѣ навязывать ее другимъ.

Совсѣмъ другое значеніе имѣетъ общественная проповѣдь, или распространеніе вѣры посредствомъ публичнаго слова или печати. Нерѣдко это соединяется съ опроверженіемъ другихъ вѣроисповѣданій, слѣдовательно съ нападками на другихъ. Между тѣмъ, религіозный интересъ такъ могучъ и такъ близокъ людямъ, что здѣсь необходимы ограниченія, даже въ большей мѣрѣ, нежели въ другихъ областяхъ человѣческой мысли. Государство должно имѣть въ виду, какъ охраненіе общественной безопасности отъ разгара религіозныхъ страстей, такъ и огражденіе вѣрованій народа отъ оскорбленій. Запрещеніе можетъ быть или безусловное или ограниченное воспрещеніемъ рѣзкихъ нападеній. Первое имѣетъ мѣсто тамъ, гдѣ свобода преній вовсе не допускается, второе тамъ, гдѣ существуетъ свобода рѣчи и печати. Въ законахъ о печати установляются особенныя правила, охраняющія религію отъ оскорбленій. По англійскимъ законамъ, правда, не примѣняемымъ болѣе на практикѣ, всякое отрицаніе истинъ христіанства или бытія Бога наказывается, какъ кощунство; равно наказываются всякія выраженія относительно Бога, Христа и Молитвенной книги, оскорбляющія религіозное чувство или имѣющія цѣлью возбудить презрѣніе къ церкви. Точно также, по прежнимъ французскимъ и прусскимъ законамъ, наказанію подлежало всякое осмѣяніе и оскорбленіе религіи и церкви. Но при все болѣе расширяющейся свободѣ слова и печати, въ особенности при трудности различать оскорбительныя выраженія отъ дозволенной полемики, всѣ подобныя постановленія обращаются въ мертвую букву. Когда печать получила полную свободу, сдержать ее въ должныхъ границахъ почти невозможно. При такихъ условіяхъ открывается самый широкій просторъ и религіозной проповѣди.

Таковы послѣдствія, вытекающія изъ свободы совѣсти. Они составляютъ завоеваніе новаго времени. Какъ общее начало, свобода совѣсти появилась въ свѣтъ съ отдѣленіемъ церкви отъ государства, то есть, съ распространеніемъ христіанства. Прежде были вѣроисповѣданія терпимыя, но только въ видѣ снисхожденія, насколько они могли совмѣщаться съ господствующею религіей. Въ теократическихъ

государствахъ извѣстная религіозная форма лежитъ въ основаніи всего государственнаго строя, а потому должна быть признана всѣми. Покореннымъ оставляются ихъ вѣрованія, но они остаются въ подчиненномъ положеніи, не пріобщаясь къ политическимъ правамъ. Какъ же скоро является враждебное отношеніе религій, такъ воздвигается гоненіе. Буддизмъ былъ изгнанъ изъ Индіи, христіане изъ Китая и Японіи; Персы угнетали Египтянъ; мусульмане, во времена религіознаго фанатизма, огнемъ и мечемъ истребляли невѣрныхъ. Древнія классическія государства имѣли также государственную религію; поклоненіе народнымъ богамъ было обязательно для всѣхъ. Если впослѣдствіи римскій пантеонъ совмѣщалъ въ себѣ разнообразнѣйшія религіи покоренныхъ народовъ, то причина заключалась въ томъ, что онѣ согласовались съ римскимъ многобожіемъ. Законъ допускалъ только поклоненія, признанныя государствомъ. Какъ же скоро появилось христіанство, отрицавшее языческія вѣрованія, оно подверглось страшнымъ гоненіямъ.

Отвергая господствующую религію, учители христіанства первые провозгласили свободу совѣсти, какъ неотъемлемое право человѣка. „По человѣческому праву и въ силу естественной свободы, каждому принадлежитъ право поклоняться тому, во что онъ вѣруетъ", писалъ Тертулліанъ; „религіи несвойственно вынуждать религію, которая должна восприниматься добровольно, а не насиліемъ". Но когда христіанская церковь, въ свою очередь, сдѣлалась господствующею, это высокое начало было забыто. Начались гоненія противъ язычниковъ и еретиковъ. Уже Константинъ Великій не только воспретилъ языческія жертвоприношенія, но и еретиковъ устранялъ отъ выгодъ, предоставляемыхъ православнымъ, стѣсняя ихъ во многихъ гражданскихъ правахъ. Его преемники дѣйствовали въ томъ же направленіи. Въ Кодексѣ Юстиніана можно прочесть цѣлый рядъ указовъ, направленныхъ противъ еретиковъ. Имъ воспрещались проповѣдь, собранія и богослуженіе. Они исключались изъ всѣхъ политическихъ правъ. Манихеи и донатисты лишались даже правъ гражданскихъ: имъ воспрещались всякія обязательства и наслѣдованіе имуществъ. Ересь объявлялась преступленіемъ государственнымъ, на томъ основаніи, что преступленіе противъ божественной религіи направлено противъ всѣхъ. Въ указѣ Θеодосія и Валентиніана перечисленъ цѣлый рядъ сектъ, которымъ возбраняется пребываніе въ Римской Имперіи. Манихеевъ предписывается даже казнить смертью, ибо „имъ не должно оставить мѣста, гдѣ бы они могли оскорблять самыя стихіи".

Религіозное преслѣдованіе нашло теоретика въ Августинѣ. Гонимые имъ донатисты, какъ всѣ притѣсняемые, отстаивали данную Богомъ

человѣку свободу совѣсти, ссылаясь на примѣры Христа и апостоловъ, которые дѣйствовали убѣжденіемъ, а не принужденіемъ, которые принимали смерть, а не угнетали другихъ. Противъ этого Августинъ утверждалъ, что если насиліемъ нельзя никого принудить къ вѣрѣ, то можно насиліемъ приготовить къ воспринятію вѣры. Смѣшивая нравственныя начала и юридическія, онъ спрашивалъ: неужели, когда наказываются всякіе пороки, убійства, прелюбодѣянія, одно святотатство останется безнаказаннымъ? Онъ утверждалъ, что насиліе необходимо для пользы самихъ еретиковъ, чтобы спасти ихъ отъ погибели, ибо если братъ твой стремится къ пропасти, не видя ея, то долгъ человѣколюбія предписываетъ удержать его даже силою. Извращая смыслъ Писанія, онъ ставилъ лозунгомъ церкви слова: „принуди войти“ (compelle intrare).

Это ученіе совершенно согласовалось съ духомъ времени, когда религіозный интересъ былъ главнымъ дѣломъ не только человѣческой совѣсти, но и общественной жизни, когда онъ охватывалъ человѣка всецѣло, доводя его до фанатизма. Вѣрующіе считали себя единственными обладателями абсолютной истины, принесенной свыше; они полагали священною обязанностью водворить ее на землѣ. Всякій, кто исповѣдывалъ ее не въ томъ видѣ, въ какомъ она толковалась господствующимъ направленіемъ, признавался отверженникомъ; это былъ вредный членъ общества, котораго надобно было устранить. Западная церковь въ особенности довела эти начала до крайнихъ предѣловъ. Возвысившись надъ свѣтскою властью, она сдѣлала послѣднюю своимъ орудіемъ для истребленія еретиковъ. Подвиги инквизиціи остаются вѣчнымъ пятномъ на католицизмѣ. И свѣтская власть тѣмъ легче поддавалась этимъ требованіямъ, что въ средніе вѣка, при распаденіи всего гражданскаго строя, церковь оставалась единственнымъ связующимъ началомъ общественной жизни, а потому охраненіе ея единства казалось необходимою потребностью человѣчества. Даже въ новое время, когда на развалинахъ средневѣковаго быта воздвигся государственный порядокъ, правительства на первыхъ порахъ опирались на церковь, а съ тѣмъ вмѣстѣ считали себя обязанными преслѣдовать ея враговъ. Въ нѣкоторыхъ странахъ костры запылали даже съ новою силой. Такъ было въ Испаніи, гдѣ католицизмъ слился съ самою народностью. Инквизиція сдѣлалась средствомъ для истребленія Мавровъ и Евреевъ.

Новый толчекъ религіозному вопросу дала Реформація. И протестантизмъ, пока былъ гонимою сектой, выступалъ во имя свободы совѣсти. „Свѣтская власть“, писалъ Лютеръ, „владѣетъ закономъ, который простирается не далѣе, какъ на тѣло, имущество и все, что

внѣшнее на землѣ. Управлять душею Богъ не хочетъ и не можетъ дозволить никому, кромѣ себя одного. Поэтому, если свѣтская власть дерзаетъ давать законъ душамъ, она посягаетъ на божественное управленіе и только извращаетъ души. Богъ одинъ познаетъ сердца, а потому невозможно кому-либо приказывать или силою заставлять вѣрить такъ или иначе. Вѣра—дѣло свободное, къ которому никого нельзя принудить". Но тотъ же Лютеръ, какъ скоро протестантская церковь въ нѣкоторыхъ странахъ сдѣлалась господствующею, взывалъ къ свѣтскимъ князьямъ, чтобы „они силою и мечемъ охраняли чистоту ученія и богослуженія и поддерживали миръ и согласіе". Кальвинъ сжегъ Сервета, и этотъ поступокъ былъ оправданъ главными учителями протестантизма, Меланхтономъ и Безою. Въ Англіи воздвиглись гоненія, какъ на католиковъ, такъ и на диссидентовъ; а католики съ своей стороны, получивъ временный перевѣсъ при королевѣ Маріи, отвѣчали кострами. Но потребность ужиться вмѣстѣ, въ тѣхъ странахъ, гдѣ существовали обѣ религіи, привела наконецъ къ признанію свободы вѣроисповѣданія, хотя въ ограниченныхъ размѣрахъ. Во Франціи, послѣ долгихъ междоусобій, умиротвореніе религіозныхъ партій произошло силою Нантскаго Эдикта, изданнаго Генрихомъ IV-мъ; протестантизмъ получилъ право гражданства. Но Людовикъ XIV въ 1685 году снова отмѣнилъ Нантскій Эдиктъ. На протестантовъ воздвигнуты были страшныя гоненія; они подвергались всевозможнымъ истязаніямъ. Тысячи изъ нихъ, которые не хотѣли подчиняться насильственному обращенію, должны были оставить Францію. Въ Германіи Вестфальскій миръ упрочилъ существованіе обоихъ вѣроисповѣданій въ тѣхъ предѣлахъ, въ какихъ они находились въ 1624 году. Но тамъ, гдѣ въ этомъ году та или другая религія не была терпима, государь имѣлъ право изгонять изъ своихъ владѣній ея послѣдователей.

Начало вѣротерпимости водворилось въ Европѣ главнымъ образомъ вслѣдствіе развитія свѣтскаго образованія. Это одна изъ главныхъ заслугъ мыслителей XVIII-го вѣка. Огромный отголосокъ имѣли статьи Вольтера по поводу процесса Каласа, подвергнутаго пыткамъ и колесованію по приговору Тулузскаго парламента въ 1761 году. Въ Германіи Фридрихъ II, питомецъ философіи XVIII-го вѣка, говорилъ: „въ прусскихъ земляхъ всякій можетъ на свой манеръ спасать свою душу" (in den preussischen Landen kann ein Jeder nach seiner Façon selig werden). Въ прусскомъ Общемъ Земскомъ Уложеніи 1794 г. постановлено: „каждому жителю должна быть дозволена полная свобода вѣры и совѣсти". Тѣхъ же правилъ держался Іосифъ II, который въ 1781 г. издалъ Актъ Терпимости, разрѣшающій всѣмъ австрійскимъ

подданнымъ свободное исповѣданіе вѣры. Но его преемники отступили отъ этихъ началъ и возвратились къ прежнимъ порядкамъ. Вообще, это было болѣе снисхожденіе, нежели право. Въ Англіи, послѣ революціи 1688 года былъ тоже изданъ Актъ Терпимости относительно диссидентовъ, за исключеніемъ однакоже католиковъ и сектъ не признающихъ Троицы. Диссидентамъ разрѣшено было публичное отправленіе богослуженія въ регистрованныхъ домахъ, подъ условіемъ, что они принесутъ присягу вѣрности и отрекутся отъ папской власти (oath of allegiance and supremacy), а также подпишутъ заявленіе противъ претворенія причастія (transsubstantiation). Священники, кромѣ того, должны были подписать нѣкоторыя изъ 39 статей англиканской церкви. Но къ должностямъ диссиденты все еще не допускались, хотя иногда это разрѣшалось въ видѣ снисхожденія. Противъ католиковъ удерживались строгіе законы: имъ запрещалось не только занятіе общественныхъ должностей, но и пріобрѣтеніе земель, содержаніе школъ и ученіе; даже ихъ браки не признавались закономъ и запрещалось супружество съ протестантами. Самыя собранія ихъ были узаконены только въ 1779 году. Впрочемъ, эти законы никогда въ точности не исполнялись; на практикѣ они значительно смягчались отсутствіемъ преслѣдованія и судебными рѣшеніями.

Полное выраженіе ученій XVIII-го вѣка представляетъ сѣверо-американская конституція 1787 года. Въ ней Конгрессу воспрещено издавать законы, касающіеся введенія какой-либо религіи или воспрещающіе ея отправленіе. Тѣже начала были провозглашены Французскою революціей. Статья 10-я *Объявленія правъ человѣка и гражданина* гласитъ: „Никто не долженъ быть преслѣдуемъ за свои мнѣнія, даже религіозныя, лишь бы ихъ выраженіе не нарушало общественнаго порядка“. Конституція 1791 года обезпечивала „всякому человѣку право исправлять то богослуженіе, къ которому онъ привязанъ“. Имперія утвердила эти правила. Вѣротерпимость въ самомъ широкомъ своемъ значеніи была признана не только для христіанъ, но и для Евреевъ. Гражданскія и политическія права сдѣлались совершенно независимы отъ вѣроисповѣданія. Замѣчательны въ этомъ отношеніи слова, съ которыми Наполеонъ обратился къ протестантской депутаціи, представлявшейся ему по поводу коронаціи: „я хочу, чтобы знали, что мое намѣреніе и твердая воля—охранять свободу вѣроисповѣданій. Власть закона прекращается тамъ, гдѣ начинается неопредѣленная власть совѣсти; законъ и государство ничего не могутъ противъ этой свободы: таковы мои правила и правила народа, и еслибы кто-нибудь изъ моего потомства, который мнѣ наслѣдуетъ, позабылъ принесенную мною присягу и, обманутый внушеніями ложной

совѣсти, вздумалъ ее нарушить, я предаю его общественному негодованію и разрѣшаю вамъ дать ему названіе Нерона". Съ успѣхами французскаго оружія эти начала разнеслись по Европѣ и большею частью удержались, не смотря на послѣдовавшую затѣмъ реакцію. Въ настоящее время это драгоцѣнное завоеваніе новаго времени окончательно упрочилось въ европейскихъ государствахъ и вошло, какъ основной законъ, во многія конституціи. Въ Англіи законы 1792 и 1794 годовъ дали католикамъ гражданскія права; актъ 1829 года, называемый Эманципаціей католиковъ, открылъ имъ и политическое поприще. Въ 1828 году отмѣнены для диссидентовъ прежнія стѣсненія. Наконецъ въ 1858 году Евреи допущены въ парламентъ. Въ Германіи, новые имперскіе законы сдѣлали гражданскія и политическія права независимыми отъ вѣроисповѣданія. Тоже послѣдовало и въ Австріи. Даже Евреи, которые, вслѣдствіе унаслѣдованной отъ среднихъ вѣковъ узкой нетерпимости, долго подвергались разнообразнымъ ограниченіямъ, были уравнены съ другими. Нынѣ антисемитическое движеніе, взывающее къ самымъ низкимъ страстямъ, находитъ отголосокъ только въ отребьѣ народонаселенія. Объединенная Италія, освободившись отъ церковныхъ путъ, также примкнула къ общему движенію. Только въ государствахъ Пиренейскаго полуострова начала религіозной свободы не получили полнаго развитія. Въ Португаліи протестантамъ воспрещено публичное богослуженіе. Въ Испаніи, открытіе въ недавнее время перваго протестантскаго храма возбудило протесты общества. Въ Швеціи, правомъ общественнаго богослуженія пользуются только секты, признанныя государствомъ.

У насъ, въ старину, религіозная нетерпимость господствовала, какъ и вездѣ. При Иванѣ III-мъ, послѣ собора 1504 года, созваннаго противъ жидовствующей ереси, многіе послѣдователи этой секты были сожжены, другіе сосланы въ заточеніе. Позднѣе, большой Московскій соборъ 1667 года, созванный Алексѣемъ Михайловичемъ при участіи вселенскихъ патріарховъ, осудивъ старообрядцевъ, постановилъ, на основаніи древнихъ приговоровъ Вселенской церкви, что „еретики и раскольники не токмо церковнымъ наказаніемъ имутъ наказатися, но и царскимъ, сирѣчь градскимъ закономъ и казненіемъ". Соотвѣтственно этому, многіе раскольники которые не хотѣли покаяться, были преданы сожженію „за нестерпимыя ихъ богомерзкія хулы", а другіе были разосланы въ заточеніе по тюрьмамъ и монастырямъ. Въ 1685 году, въ дополненіе къ прежнимъ узаконеніямъ, велѣно было: 1) раскольниковъ, которые хулятъ святую церковь, производятъ въ народѣ соблазнъ и мятежъ и остаются упорны, по троекратному у казни допросу, буде не покаятся, жечь въ срубѣ; 2) покорившихся отсылать въ мона-

стыри, гдѣ не женатыхъ оставлять всю жизнь, чтобы снова не увлеклись въ расколъ, а женатыхъ, по испытаніи, отдавать на поруки, и если снова предадутся расколу, казнить тою же казнью; 3) изувѣровъ, увлекающихъ простолюдиновъ къ самосожженію, жечь самихъ; 4) тѣхъ, которые перекрещивали взрослыхъ и дѣтей, называя прежнее крещеніе неправымъ, казнить смертью; 5) тѣхъ, которые перекрещивались съ дѣтьми, если покаятся, бить кнутомъ и отсылать къ архіереямъ, а если останутся упорны, казнить смертью; 6) недавно совратившимся и покаявшимся чинить наказаніе, смотря по винѣ, и отсылать на патріаршій дворъ для исправленія; 7) обвиняемыхъ въ расколѣ, если они будутъ запираться и будутъ уличены, бить кнутомъ, хотя бы и покаялись, и отсылать въ дальніе города; 8) обличенныхъ въ укрывательствѣ раскольниковъ и въ доставленіи имъ пищи и питія и т. п., однихъ, смотря по винѣ, бить кнутомъ, другихъ ссылать въ дальніе города; 9) имѣнія раскольниковъ и недобросовѣстныхъ поручителей, которые будутъ сосланы въ ссылки, продавать въ пользу казны. Такимъ образомъ, расколъ былъ всюду воспрещенъ; раскольники лишены были всякихъ гражданскихъ правъ. Они убѣгали въ пустыни и лѣса и тамъ устроивали себѣ скиты; но и тамъ ихъ преслѣдовали, разоряли ихъ жилища, а самихъ предавали суду и нерѣдко казнили смертью. Какъ извѣстно, эти суровыя мѣры не привели ни къ чему.

Къ счастью, онѣ удержались недолго. Петръ Великій возвратилъ раскольникамъ гражданскія права. Въ 1714 году ихъ велѣно было переписать и положить въ двойной окладъ. Въ указѣ было сказано: «буде къ святой церкви не обратятся и похотятъ быть въ своей раскольничьей прелести, и такіе бы приходили и записывались въ платежъ двойнаго оклада, объявляя доношеніями о себѣ по домашнимъ своимъ, въ приказахъ церковныхъ дѣлъ, безъ всякаго сомнѣнія и страха, и не внимая нѣкоторыхъ пустяшному совѣту». Это было первое водвореніе свободы совѣсти въ нашемъ отечествѣ, хотя еще съ весьма значительными ограниченіями. Раскольникамъ велѣно было даже носить особые значки на платьѣ.

Ближайшіе преемники Петра, не отступая отъ этихъ началъ, поддерживали и усиливали стѣсненія. Но при Петрѣ III-мъ произошелъ поворотъ. 19 января 1762 года былъ объявленъ именной указъ, разрѣшающій раскольникамъ, бѣжавшимъ за границу, возвратиться въ Россію и поселяться въ Сибири, въ Барабинской степи и другихъ подобныхъ мѣстахъ, при чемъ имъ не дѣлать никакого препятствія въ содержаніи закона по ихъ обычаямъ и по старопечатнымъ книгамъ, ибо, какъ выражено въ указѣ, «внутри Всероссійской Имперіи и ино-

вѣрные, яко магометане и идолопоклонники, состоятъ, а тѣ раскольники—христіане, точію въ единомъ застарѣломъ суевѣріи и упрямствѣ состоятъ, что отвращать должно не принужденіемъ и огорченіемъ, отъ котораго они, бѣгая за границу, въ томъ же состояніи проживаютъ безполезно». Екатерина продолжала эту политику. Бѣглымъ раскольникамъ объявлено полное прощеніе, если возвратятся въ отечество, предоставлено селиться въ любыхъ мѣстахъ, избирать родъ жизни, какой пожелаютъ; имъ дарованы разныя льготы, разрѣшено носить бороду и не ходить въ указномъ платьѣ. Раскольники были освобождены отъ двойного оклада, подчинены общимъ присутственнымъ мѣстамъ, допущены по тяжебнымъ дѣламъ къ свидѣтельству и присягѣ; наконецъ, введено единовѣріе, разрѣшающее обратившимся въ православіе сохранять свои древніе обряды. Подъ сѣнью этой гуманной политики размножились раскольничьи скиты. Въ самой Москвѣ, во время чумы 1771 года, возникли Преображенское и Рогожское кладбища, составлявшія центры обоихъ главныхъ старообрядческихъ толковъ—безпоповщины и поповщины. Императоръ Александръ I-й, манифестомъ 15 октября 1801 года, подтвердилъ всѣ эти льготы и торжественно повелѣлъ «не стѣснять вѣроисповѣданій». Но въ царствованіе его преемника послѣдовала реакція. Въ 1827 году велѣно было не преслѣдовать оставшихся у раскольниковъ поповъ, но новыхъ не дозволять. Точно также запрещено было строить новыя молельни и поправлять старыя; если же требуется поправка, то велѣно ихъ уничтожать. Вслѣдствіе этого, значительное количество молитвенныхъ зданій были уничтожены и отобрано множество книгъ и иконъ. Впослѣдствіи, по смерти послѣдняго служившаго у раскольниковъ бѣглаго попа, алтари Рогожскаго кладбища были запечатаны, а Преображенское передано единовѣрцамъ. Такъ это и остается доселѣ, не смотря на нѣкоторыя новыя, предоставленныя раскольникамъ льготы.

Въ настоящее время свобода вѣроисповѣданія, какъ общее начало, признается у насъ Основными Законами Имперіи. Статьи 44 и 45-я гласятъ: «всѣ не принадлежащіе къ господствующей церкви подданные Россійскаго государства, природные и въ подданство принятые, также иностранцы, состоящіе въ россійской службѣ или временно въ Россіи пребывающіе, пользуются каждый повсемѣстно свободнымъ отправленіемъ ихъ вѣры и богослуженія, по обрядамъ оной».—«Свобода вѣры присвояется не только христіанамъ иностранныхъ исповѣданій, но и Евреямъ, магометанамъ и язычникамъ, да всѣ народы, въ Россіи пребывающіе, славятъ Бога Всемогущаго разными языки, по закону и исповѣданію праотцевъ своихъ, благословляя царствованіе Рос-

сійскихъ монарховъ и моля Творца вселенной о умноженіи благоденствія и укрѣпленіи силъ Имперіи».

Однако, въ приложеніи, эти высокія начала вѣротерпимости подвергаются значительнымъ ограниченіямъ. Воспрещеніе переходить изъ православія въ другую вѣру, насильственное удержаніе въ православіи записанныхъ въ него уважительными или неуважительными способами изъ другихъ исповѣданій, наказаніе совершающихъ недозволенныя требы, воспрещеніе дозволеннаго прежде публичнаго богослуженія раскольникамъ, гоненія, воздвигаемыя на нѣкоторыя секты, въ послѣднее время особенно на штундистовъ, наконецъ все возрастающія стѣсненія Евреевъ, которые ограничиваются и въ выборѣ мѣста жительства и въ занятіяхъ, все это составляетъ крупныя отступленія отъ признанныхъ нашимъ законодательствомъ началъ. Можно сказать, что съ освобожденіемъ крестьянъ у насъ водворилась гражданская свобода; полное же осуществленіе религіозной свободы, провозглашенной нашими основными законами и составляющей высшее требованіе истинно-христіанской нравственности, справедливости, человѣколюбія, наконецъ здравой политики, предстоитъ еще впереди.

2. Положеніе церкви въ государствѣ.

Положеніе церкви въ государствѣ опредѣляется двоякимъ ея значеніемъ: какъ нравственно-религіознаго и какъ юридическаго союза. Выше было уже выяснено отношеніе государства къ церкви, какъ нравственно-религіозному союзу; здѣсь остается разсмотрѣть положеніе церкви, какъ юридической корпораціи.

Мы видѣли, что корпораціи могутъ имѣть характеръ частный или государственный. То и другое прилагается къ церкви. Какъ частная корпорація, церковь есть союзъ, образуемый свободнымъ соединеніемъ вѣрующихъ, имѣющій извѣстное устройство и пользующійся гражданскими правами. Какъ политическая корпорація, она занимаетъ извѣстное мѣсто въ государственномъ строѣ и получаетъ нѣкоторую власть надъ членами, а вмѣстѣ и большее или меньшее вліяніе на гражданскую область.

Это государственное положеніе церкви опредѣляется, въ свою очередь, двоякимъ ея значеніемъ для государства. Во-первыхъ, религія составляетъ одинъ изъ положительныхъ интересовъ народа; а такъ какъ государство обнимаетъ собою всѣ общественные интересы, то естественно, что оно не можетъ оставаться чуждымъ одному изъ важнѣйшихъ для огромной массы гражданъ. Обязанное содѣйствовать удовлетворенію духовныхъ потребностей народа, государство даетъ цер-

кви пособія и предоставляетъ ей извѣстное мѣсто въ общественномъ строѣ. Это содѣйствіе тѣмъ больше, чѣмъ значительнѣе самый интересъ для народа. Признавая свободу совѣсти и право каждаго гражданина поклоняться Богу по своимъ обрядамъ, государство не обязано одинаково покровительствовать всѣмъ церквамъ безъ разбора; оно оказываетъ поддержку только тѣмъ, которыя въ его глазахъ составляютъ существенный интересъ для болѣе или менѣе значительной части народонаселенія.

Но, во-вторыхъ, церковь имѣетъ для государства еще гораздо высшее значеніе. Она представляетъ для него не только одинъ изъ общихъ интересовъ народа, которымъ оно призвано содѣйствовать; она вмѣстѣ съ тѣмъ руководитъ совѣстью, если не всѣхъ, то значительнѣйшей части гражданъ, а это составляетъ для государства дѣло первостепенной важности. Государство само требуетъ повиновенія во имя нравственнаго закона; оно не только принуждаетъ, но обращается и къ совѣсти гражданъ. Поэтому, для него въ высшей степени важно, чтобы эта совѣсть не подчинялась власти ему враждебной, которая уничтожала бы нравственное отношеніе гражданъ къ государству, свободное ихъ повиновеніе, оставивъ свѣтской власти одну только внѣшнюю принудительную силу, составляющую слишкомъ недостаточную опору общественнаго порядка. Наоборотъ, нашедши въ церкви союзника, государство тѣмъ тверже можетъ опираться на народное сознаніе. Когда обѣ власти дѣйствуютъ заодно, нѣтъ сомнѣнія, что можно ожидать бóльшаго успѣха и болѣе прочнаго порядка, нежели когда онѣ идутъ врозь. При этомъ государство не въ правѣ ни тѣснить свободу совѣсти, ни отрекаться отъ собственныхъ началъ, подчиняя свѣтскую область церковной. Признавая независимость обѣихъ властей, оно видитъ въ церкви пособника и оказываетъ ей поддержку, какъ самостоятельному союзу, съ которымъ оно дѣйствуетъ заодно во имя нравственныхъ цѣлей человѣческаго общежитія. Въ юридическомъ же отношеніи, государство всегда сохраняетъ надъ нею верховное право, которое принадлежитъ ему относительно всѣхъ входящихъ въ составъ его корпорацій. Юридическая область подчиняется ему всецѣло; отъ нея не можетъ быть изъята и церковь, какъ юридическій союзъ. Это *верховное право надъ церковью* (Kirchenhoheit, jus circa sacra) слѣдуетъ строго отличать отъ *церковной власти* (Kirchengewalt, jus sacrorum), принадлежащей исключительно духовнымъ властямъ.

Верховное право государства выражается въ слѣдующихъ правахъ: 1) *право признанія* церквей, какъ корпорацій (jus receptionis); 2) *право надзора* за ихъ дѣйствіями (jus supremae inspectionis); 3) *пра-*

во защиты и покровительства (jus advocatiae seu protectionis). Независимо отъ того, если государство даетъ церкви значеніе политической корпораціи, то оно можетъ предоставить себѣ большее или меньшее участіе въ церковномъ управленіи.

Право признанія вытекаетъ изъ того, что всякій союзъ можетъ быть признанъ юридическимъ лицемъ не иначе какъ актомъ государственной власти. Даже тамъ, гдѣ вполнѣ признаются и свобода вѣроисповѣданія и свобода товариществъ, церковь не можетъ пользоваться корпоративными правами до тѣхъ поръ, пока она не будетъ признана государствомъ за юридическое лице. При этомъ государство не имѣетъ непремѣнной обязанности признавать всякую церковь юридическою корпораціей. Какъ свободный союзъ, церковь возникаетъ и существуетъ во имя высшихъ нравственно-религіозныхъ началъ, опредѣляемыхъ человѣческою совѣстью; но признаніе гражданскаго ея значенія зависитъ отъ усмотрѣнія государственной власти. Государство можетъ признавать или не признавать ее юридическимъ лицемъ, смотря по тому, какое значеніе оно ей даетъ. А признавая ее, оно можетъ, по своему усмотрѣнію, опредѣлить положеніе ея въ государствѣ и присвоить ей тѣ или другія права.

Право признанія не заключаетъ въ себѣ однако права установлять новыя церкви и вводить новыя вѣроисповѣданія, не существующія въ странѣ. Всего менѣе государство въ правѣ дѣлать ихъ принудительными для гражданъ. Это *право преобразованія* (jus reformandi) нѣкогда было признаваемо за протестантскими князьями; оно выражалось формулою: „чья земля, того и вѣра“ (cujus est regio, illius est religio). Подобное правило противорѣчитъ, какъ свободѣ совѣсти, такъ и существу церкви, которая есть союзъ вѣрующихъ, слѣдовательно образуется по внутреннему убѣжденію, а не по принужденію. Государство можетъ признать церковь какъ корпорацію и дать ей тѣ или другія права, но для существованія корпораціи необходимо предварительное свободное соединеніе лицъ. Это союзъ, который возникаетъ самъ собою, а не установляется государствомъ.

Съ правомъ признанія связано и право уничтоженія корпорацій. Оно прилагается и къ церкви. Это не посягательство на свободу совѣсти, не нарушеніе пріобрѣтеннаго права, а употребленіе права, неотъемлемо принадлежащаго государству. Мы видѣли, что оно относится ко всѣмъ корпораціямъ вообще. Затрудненіе состоитъ здѣсь единственно въ томъ, какое назначеніе должно быть дано принадлежавшимъ упраздненной корпораціи имуществамъ. И въ этомъ отношеніи мы видѣли, что нормальное правило состоитъ въ обращеніи ихъ на другія общественныя цѣли, съ разрѣшенія или по усмотрѣнію

государства. Чѣмъ выше было общественное и политическое значеніе упраздненной корпораціи, тѣмъ болѣе государству принадлежитъ это право. Оно можетъ предоставить членамъ частныхъ и мелкихъ союзовъ распорядиться по своему усмотрѣнію имуществомъ упраздненнаго юридическаго лица; но если это юридическое лице занимало высокое общественное положеніе, государство одно можетъ распорядиться его наслѣдіемъ. На этомъ основано было отобраніе церковныхъ имуществъ въ европейскихъ государствахъ въ новое время. Церковь въ средніе вѣка заступала мѣсто государства и получала отъ вѣрующихъ громадныя имѣнія для тѣхъ высшихъ общественныхъ цѣлей, которыми она руководила. Когда новое государство, возникши изъ разложенія, вступило въ естественно принадлежащія ему права, оно отобрало эти имущества, оставивъ за церковью только то, что было необходимо для поддержанія духовнаго ея значенія, или назначивъ духовенству особые доходы. Это была такая же общая мѣра, какъ освобожденіе крестьянъ. Она означала переходъ отъ одного порядка вещей къ другому.

Право признанія простирается и на отдѣльныя религіозныя корпораціи, образующіяся внутри церквей. Въ гражданскомъ отношеніи, корпоративныя права присвоиваются главнымъ образомъ этимъ мѣстнымъ и частнымъ союзамъ. Къ нимъ принадлежатъ монашескіе ордена и монастыри. Государство имѣетъ власть разрѣшать ихъ юридическое существованіе, давать имъ болѣе или менѣе правъ, наконецъ уничтожать ихъ, когда оно находитъ ихъ вредными для общества. Если же орденъ или монастырь является не юридическимъ лицемъ, а частнымъ товариществомъ, то свобода товариществъ, тамъ, гдѣ она признается, должна распространяться и на эти союзы. Конечно, государство всегда имѣетъ право не терпѣть такихъ товариществъ, которыя оно считаетъ вредными или опасными, но при широкомъ развитіи свободы всего менѣе позволительно стѣснять ее именно въ союзахъ, имѣющихъ религіозныя, то есть высоко нравственныя цѣли.

Право надзора имѣетъ въ виду, какъ подчиненіе церкви общимъ законамъ, такъ и наблюденіе за тѣмъ, чтобы церковныя власти не выходили изъ предѣловъ своего вѣдомства, не вторгались въ гражданскую область и не притѣсняли совѣсти гражданъ. Давая церкви корпоративныя права, государство естественно наблюдаетъ, чтобы эти права не были употреблены во зло. Еще болѣе право надзора расширяется, когда государство оказываетъ пособія церкви и даетъ ей политическое положеніе. Ему необходимо убѣдиться, что эти пособія употребляются сообразно съ своимъ назначеніемъ, и что дарованныя права достигаютъ своей общественной цѣли. Надзоръ можетъ быть уста-

новленъ по двоякой системѣ: опеки или свободы, предупрежденія или пресѣченія, смотря по степени независимости, которая предоставляется церкви. Онъ выражается въ слѣдующихъ дѣйствіяхъ:

1. Соборы духовенства или требуютъ предварительнаго разрѣшенія правительства, какъ во Франціи, или они предоставляются свободѣ, какъ въ Бельгіи. Послѣднее одно совмѣстно съ свободою церкви.

2. Тоже самое относится и къ взаимнымъ сношеніямъ духовныхъ властей. Это имѣетъ важное значеніе въ особенности относительно сношеній католическаго духовенства съ папою. Оно воспрещается во Франціи и разрѣшается въ Бельгіи. Но въ этомъ отношеніи вмѣшательство государства очевидно состоитъ въ полномъ противорѣчіи съ понятіемъ о церкви, какъ самостоятельномъ союзѣ. Нельзя запретить духовнымъ властямъ сноситься съ ихъ духовнымъ главою. Черезъ это онѣ приравниваются къ государственнымъ должностнымъ лицамъ, которыя не имѣютъ права сноситься съ главою иностраннаго государства; ихъ церковное положеніе подчиняется политическому, не говоря уже о тѣхъ инквизиторскихъ мѣрахъ, которыя необходимо принимаются для предупрежденія и раскрытія подобныхъ сношеній.

3. Въ нѣкоторыхъ католическихъ государствахъ требуется, чтобы дисциплинарная власть папы дѣйствовала не иначе, какъ черезъ посредство мѣстныхъ епископовъ. И этимъ имѣется въ виду оградить самостоятельность національной церкви. Но такъ какъ церковная власть всегда можетъ быть временно поручена папою тому или другому лицу, и самимъ епископамъ не воспрещается испрашивать въ томъ или другомъ случаѣ рѣшеніе папы, то это стѣсненіе, въ сущности, имѣетъ мало значенія.

4. Церковныя постановленія получаютъ силу не иначе, какъ съ разрѣшенія государственной власти. Это право называется *placet*. Оно прилагается, какъ къ папскимъ булламъ, такъ и къ постановленіямъ соборовъ и епископскимъ посланіямъ. И отъ этого верховнаго права отказались большая часть европейскихъ государствъ. При всеобщей гласности, папскія буллы становятся извѣстными народу помимо епископскихъ посланій. Въ замѣнъ того, государства сохраняютъ за собою право объявлять постановленія недѣйствительными, для чего обыкновенно требуется сообщеніе ихъ при обнародованіи.

5. Злоупотребленія церковныхъ властей, какъ-то: превышеніе власти, нарушеніе правъ низшаго духовенства высшимъ, притѣсненіе совѣсти гражданъ, нарушеніе законовъ и общественнаго мира, вмѣшательство въ политику и дѣла гражданскія, воздерживаются административною властью. Это называется *апелляціей отъ злоупотребленій* (appel comme d'abus). Въ странахъ, гдѣ церкви предоставляется сво-

бода, и это средство надзора уничтожено; злоупотребленія преслѣдуются судебнымъ порядкомъ, когда ими нарушаются общіе законы. Такъ установлено въ Бельгіи. Самый затруднительный вопросъ въ этой процедурѣ состоитъ въ томъ, какую она получаетъ юридическую санкцію. Во Франціи, обыкновенно Государственный Совѣтъ, которому предоставлены эти дѣла, ограничивается публичнымъ осужденіемъ и кассаціей незаконнаго постановленія, что имѣетъ мало значенія. Въ важныхъ случаяхъ приступаютъ къ удержанію жалованья и доходовъ, а наконецъ можно прибѣгнуть къ штрафамъ и даже къ удаленію отъ каѳедры и къ тюремному заключенію. Но эти мѣры тотчасъ получаютъ видъ религіознаго преслѣдованія, которое еще болѣе возбуждаетъ вѣрующихъ.

6. При системѣ опеки требуется предварительное разрѣшеніе для религіозныхъ собраній и для построенія молитвенныхъ домовъ; при системѣ свободы, то и другое предоставляется вѣрующимъ при соблюденіи законныхъ правилъ.

7. Надзору государства подлежатъ и учреждаемыя церковью благотворительныя и воспитательныя заведенія. И въ этомъ отношеніи можетъ либо требоваться предварительное дозволеніе, либо могутъ быть установлены общія правила, на основаніи которыхъ открытіе совершается безъ особаго разрѣшенія. Государство можетъ предоставить себѣ въ большей или меньшей степени и постоянный надзоръ за этими заведеніями: относительно благотворительныхъ оно наблюдаетъ, чтобы они не уклонялись отъ цѣли, для которой они установлены; относительно воспитательныхъ, оно имѣетъ въ виду, чтобы ученіе не производилось въ духѣ враждебномъ государству и общественному порядку. Это равно относится, какъ къ общимъ воспитательнымъ заведеніямъ, такъ и къ тѣмъ, которыя имѣютъ цѣлью спеціальное приготовленіе къ духовному сану. При этомъ государство иногда требуетъ извѣстныхъ условій для занятія церковныхъ должностей. Такъ, въ Пруссіи, церковные законы, изданные во время такъ называемой культурной борьбы, требовали отъ приготовляющихся къ духовному сану прохожденія университетскаго курса и извѣстныхъ экзаменовъ. Противъ этого сильно возставало католическое духовенство, утверждая, что церкви одной принадлежитъ право опредѣлять условія духовнаго сана. Можно думать, что въ этомъ случаѣ оно было право. Занятіе церковныхъ должностей не можетъ быть приравнено къ государственной службѣ. Въ послѣдней государство можетъ требовать тѣхъ условій, какія оно считаетъ нужными; въ первыхъ это право принадлежитъ церкви.

8. Государственный надзоръ простирается, наконецъ, и на пріобрѣтеніе, управленіе и отчужденіе церковныхъ имуществъ. Государство

наблюдаетъ, чтобы не было накопленія имуществъ, изъятыхъ изъ обращенія; оно старается по возможности предупредить и всякія вымогательства. Поэтому, пріобрѣтеніе церковныхъ имуществъ обыкновенно подвергается предварительному разрѣшенію. Относительно же управленія имуществами государство должно убѣдиться, что доходы употребляются на религіозныя цѣли, а не на какія-либо другія. Въ особенности, если оно даетъ пособія церкви или дѣлаетъ принудительными церковные сборы, оно имѣетъ право наблюдать, чтобы не было излишествъ въ расходахъ и чтобы имущества не отчуждались безъ пользы. Система свободы и въ этомъ отношеніи предоставляетъ церковнымъ властямъ значительный просторъ и ограничиваетъ государственный контроль.

Что касается до права защиты и покровительства, то оно также можетъ имѣть различный характеръ. По средневѣковому взгляду, который получилъ особенное развитіе въ католицизмѣ, защита церкви (advocatia ecclesiae) состояла въ томъ, что государство поддерживало принудительною силой всѣ постановленія и дѣйствія церковныхъ властей; оно наказывало отлучаемыхъ отъ церкви, преслѣдовало еретиковъ; каноническое право имѣло полную силу въ гражданской области, и государство прямо исполняло его постановленія. Черезъ это оно становилось къ церкви въ отношеніе служебное, что противорѣчитъ его существу. По свѣтскому праву, которое есть единственное истинное право, ибо нравственный союзъ принудительной силы не имѣетъ, государство независимо отъ церкви; какъ высшій юридическій союзъ, оно даетъ ей защиту и покровительство, но лишь на столько, насколько ея дѣйствія могутъ имѣть юридическій характеръ, то есть, въ качествѣ гражданской или политической корпораціи. Государственная защита и покровительство могутъ состоять: 1) въ огражденіи церкви отъ нападеній и оскорбленій; 2) въ сообщеніи юридической силы тѣмъ дѣйствіямъ церковныхъ властей, которыя государство признаетъ въ гражданской области, какъ-то: совершеніе браковъ, управленіе имуществами, распоряженія церковныхъ властей въ церковномъ управленіи; 3) въ имущественныхъ пособіяхъ, какъ-то: жалованіе духовенству, дареніе земель, построеніе церквей и т. п.

Это различное воззрѣніе на отношеніе церкви къ государству опредѣляетъ, съ одной стороны, степень участія церкви въ гражданскихъ дѣлахъ, съ другой степень участія государства въ дѣлахъ церковныхъ.

По средневѣковымъ началамъ, вліяніе церкви на гражданскую область было громадное. Не только духовенство и церковныя имущества были изъяты изъ свѣтскаго суда, но множество свѣтскихъ дѣлъ подлежали церковному суду. Сюда относились всѣ дѣла семейныя, въ

значительной степени и наслѣдственныя, преступленія противъ вѣры, всѣ дѣла лицъ, находившихся въ церковномъ вѣдомствѣ. Все это обсуждалось на основаніи каноническаго права, которое получало силу и въ гражданской области. Церковь управляла цѣлыми отраслями свѣтскихъ дѣлъ, какъ-то: воспитаніемъ, благотворительностью, веденіемъ гражданскихъ актовъ. Съ развитіемъ государства въ новое время все это измѣнилось. Начало независимости гражданской области отъ церковной ведетъ, наоборотъ, къ подчиненію духовенства и церковныхъ имуществъ свѣтскому суду, къ изъятію гражданскихъ дѣлъ изъ духовнаго вѣдомства, къ установленію гражданскаго брака, наконецъ къ уничтоженію юридической силы каноническаго права въ свѣтскихъ дѣлахъ.

Однако, придавая церкви значеніе государственной корпораціи, государство можетъ сохранить за нею и нѣкоторое участіе въ гражданскихъ дѣлахъ, лишь бы оно не стѣсняло свободы совѣсти. Это участіе можетъ быть больше или меньше. Оно выражается 1) въ религіозномъ освященіи нѣкоторыхъ политическихъ или общественныхъ дѣйствій; таковы всенародныя празднества, освященіе знаменъ, коронованіе монарховъ. Все это однако юридическаго значенія не имѣетъ; въ этихъ обрядахъ выражается только нравственная связь общественной жизни съ религіею. 2) Религіозное освященіе брака получаетъ силу гражданскаго дѣйствія. Въ этомъ отношеніи могутъ быть разныя постановленія. Проведеніе чисто свѣтскаго начала состоитъ въ томъ, что гражданскій бракъ дѣлается обязательнымъ, а религіозный предоставляется свободѣ. Наоборотъ, государство можетъ признать силу религіознаго брака, установляя гражданскій лишь для тѣхъ, которые отвергаютъ церковные обряды. Таковы въ особенности различныя, не признанныя государствомъ секты: для нихъ необходимо введеніе гражданской нормы семейныхъ отношеній, иначе онѣ обречены на беззаконное сожительство, безъ всякихъ семейныхъ и наслѣдственныхъ правъ. Но при введеніи гражданскаго брака государство естественно должно сообразовать свое законодательство съ постановленіями церковнаго права, ибо столкновенія различныхъ нормъ могутъ возмущать совѣсть гражданъ. Подобныя столкновенія нерѣдки, особенно въ католическихъ странахъ; они ведутъ къ немалымъ затрудненіямъ. Ревностные котолики возстаютъ даже противъ самой идеи гражданскаго брака, видя въ немъ только признаніе незаконнаго сожительства. Между тѣмъ, бракъ есть несомнѣнно гражданское установленіе, имѣющее юридическія послѣдствія, и въ этомъ отношеніи совершенно независимое отъ религіознаго обряда. Послѣдній даетъ ему только высшее освященіе, нравственно обязательное единственно для вѣрующихъ

и получающее юридическую силу лишь отъ гражданскаго закона. 3) Иногда на духовенство возлагается и веденіе метрическихъ книгъ, съ выдачею гражданскихъ актовъ. Это дѣлается въ видахъ удобства: совершая обряды крещенія, брака и погребенія, духовенство можетъ вести и актовыя книги, для которыхъ, при свѣтскомъ вѣдомствѣ, надобно имѣть особыхъ чиновниковъ, или же приходится возлагать это на мѣстныя власти, безъ того обремененныя дѣлами. Особенно въ обширныхъ странахъ, гдѣ образованіе мало распространено, и правительство не пользуется значительнымъ контингентомъ надежныхъ чиновниковъ, содѣйствіе духовенства можетъ быть весьма полезно. Затрудненіе состоитъ въ томъ, что для каждаго вѣроисповѣданія нужно вести особыя книги, а для сектъ, не признанныхъ государствомъ, приходится все-таки заводить чисто гражданскіе списки. 4) Духовенству дается участіе въ управленіи благотворительностью и воспитаніемъ. Первое есть собственное дѣло церкви, а потому участіе ея всегда желательно. Во второмъ случаѣ важно: дается ли ему вліяніе на одно религіозное воспитаніе, что, безъ сомнѣнія, принадлежитъ къ его вѣдомству, или же ему ввѣряется общій надзоръ и даже руководство? Послѣднее есть подчиненіе гражданской области религіозной, а вмѣстѣ отреченіе государства отъ высшаго руководства однимъ изъ важнѣйшихъ интересовъ народа, съ возложеніемъ этой обязанности на церковь. Это относится въ особенности къ низшимъ школамъ, гдѣ религіозное преподаваніе занимаетъ главное мѣсто. Съ государственной точки зрѣнія, такой постановки дѣла нельзя признать правильной; но съ другой стороны, духовенству, также какъ и частнымъ лицамъ, не можетъ быть возбранено заведеніе собственныхъ школъ, подъ надзоромъ государства. 5) Иногда церковныя власти засѣдаютъ въ законодательныхъ палатахъ. Такъ, во Франціи, при второй Имперіи, кардиналы засѣдали въ Сенатѣ; въ Англіи епископы суть члены Палаты лордовъ.

Съ своей стороны, государство, предоставляя церкви извѣстное вліяніе на гражданскую область, само принимаетъ большее или меньшее участіе въ церковномъ управленіи. При системѣ церковной свободы, то и другое, разумѣется, отпадаетъ. Иногда это прямо выражается въ конституціяхъ. Такъ, статья 16-я бельгійской конституціи воспрещаетъ вмѣшательство государства въ церковное управленіе. Статья 15-я прусской конституціи гласитъ: „евангелическая и римско-католическая церкви, равно какъ и всѣ религіозные союзы, устроиваются и управляютъ своими дѣлами самостоятельно“. Но это допустимо только при полномъ раздѣленіи гражданской области и религіозной. Какъ же скоро церковь возводится на степень государ-

ственной корпораціи, или когда ей оказываются пособія и поддержка со стороны государственной власти, въ особенности если ей предоставляется большее или меньшее участіе въ дѣлахъ гражданскихъ, вмѣшательство государства въ церковное управленіе становится неизбѣжнымъ. Оно выражается: 1) въ назначеніи или утвержденіи церковныхъ властей. Въ лютеранской церкви, а также и въ англиканской, гдѣ въ лицѣ государя съ свѣтскою властью соединяется и церковная, это право естественно ему принадлежитъ. Въ другихъ случаяхъ, назначеніе духовныхъ должностныхъ лицъ можетъ быть предоставлено свѣтской власти съ утвержденія церковной, или, наоборотъ, назначеніе можетъ быть предоставлено церковной власти съ согласія свѣтской. Такъ, во Франціи, епископы назначаются главою государства, съ утвержденія папы; священники, напротивъ, назначаются епископами, съ согласія свѣтской власти. Иногда духовная власть представляетъ нѣсколько кандидатовъ, изъ которыхъ свѣтская назначаетъ одного, или же послѣдней предоставляется право устранять нѣкоторыя лица, которыя она считаетъ себѣ непріязненными. 2) Распредѣленіе церковныхъ округовъ совершается иногда по соглашенію свѣтской власти съ церковною. Такъ это постановлено во Франціи. Но иногда это предоставляется самой церкви. 3) Свѣтская власть участвуетъ иногда въ установленіи самыхъ церковныхъ правилъ. Сюда принадлежитъ право созывать соборы въ случаѣ какихъ-либо замѣшательствъ или пререканій. Такъ, вселенскіе соборы созывались византійскими императорами для рѣшенія догматическихъ споровъ. Московскіе цари не разъ созывали соборы противъ раскольниковъ. Людовикъ XIV созвалъ соборъ 1682 года, издавшій Декларацію о вольностяхъ галликанской церкви. Впослѣдствіи эта Декларація была объявлена Наполеономъ I-мъ основнымъ закономъ Французской Имперіи. Въ протестантскихъ странахъ это право простирается еще дальше. При соединеніи церковной власти съ свѣтскою въ лютеранскихъ странахъ, нѣтъ возможности раздѣлить эти два вѣдомства. Въ прежнее время князь собственною властью издавалъ чисто церковныя постановленія; иногда это дѣлалось при содѣйствіи земскихъ чиновъ. Въ настоящее время всѣ церковныя законодательныя мѣры идутъ черезъ консисторіи и синоды; но такъ какъ эти учрежденія подчинены князю, какъ главѣ, то о самостоятельности церкви не можетъ быть рѣчи. Въ Англіи, тридцать девять статей, содержащихъ въ себѣ догматическія основанія англиканской церкви, были составлены собраніемъ епископовъ и утверждены парламентомъ, какъ государственный законъ, который не можетъ измѣняться иначе, какъ съ согласія парламента.

При разграниченіи обѣихъ областей всего важнѣе опредѣлить, ка-

кія постановленія могутъ исходить изъ односторонняго дѣйствія государственной власти и какія требуютъ содѣйствія власти церковной. Нарушеніе этого начала было первою и главною причиной религіозныхъ волненій во время Французской революціи. Учредительное Собраніе издало *Гражданскій Уставъ духовенства* (Constitution civile du clergé), въ которомъ все церковное управленіе, выборъ священниковъ, распредѣленіе округовъ, регулировалось свѣтскимъ закономъ, помимо церковной власти. И папа и значительная часть духовенства протестовали противъ такого вторженія въ духовную область и не хотѣли ему подчиниться. Гражданскій Уставъ былъ наконецъ отмѣненъ и замѣненъ Конкордатомъ. Съ другой стороны, папская власть нерѣдко отрицаетъ у государства право опредѣлять тѣ отношенія къ церкви, которыя принадлежатъ собственно свѣтской власти. Эти столкновенія противоположныхъ воззрѣній повели, въ недавнее время, въ Германской Имперіи къ такъ называемой культурной борьбѣ (Kulturkampf), которая кончилась нѣкоторыми компромиссами, при значительныхъ однако уступкахъ свѣтской власти.

Общимъ правиломъ слѣдуетъ признать, что государство опредѣляетъ все, что вытекаетъ изъ верховной его власти. Такъ какъ юридическая область всецѣло подлежитъ его вѣдѣнію, то отъ него исключительно зависитъ признаніе церкви, какъ корпораціи, и дарованіе ей тѣхъ или другихъ правъ. Здѣсь отъ церкви ничего не требуется, а опредѣляется только, какія гражданскія дѣйствія ей разрѣшаются и какую юридическую силу могутъ имѣть распоряженія ея властей. Все это относится къ гражданской области, а потому устанавливается государствомъ. Отъ церкви зависитъ пользоваться или не пользоваться предоставляемыми ей правами; но требовать ихъ она не въ правѣ. Если же она, въ замѣнъ пріобрѣтенныхъ правъ, принимаетъ на себя извѣстныя обязанности, то она должна ихъ исполнить. Еще менѣе государство ограничено въ своемъ надзорѣ за дѣйствіями церкви. Это—не вмѣшательство въ церковную область, а собственное, ему принадлежащее право, которое простирается настолько, насколько оно считаетъ нужнымъ, для того чтобы удостовѣриться, что церковныя власти не выступаютъ изъ предѣловъ своего вѣдомства и не дѣйствуютъ во вредъ обществу. Государство есть верховный блюститель общественнаго порядка, и всѣ обязаны подчиняться его велѣніямъ. Но иное дѣло участіе государства въ церковномъ управленіи, а равно и участіе церкви въ дѣйствіяхъ государства, въ качествѣ политической корпораціи. И то и другое не можетъ быть опредѣлено безъ ея согласія, ибо требованія государства могутъ противорѣчить церковнымъ постановленіямъ или религіознымъ цѣлямъ, въ которыхъ церковь является верховнымъ судьею. Соглашеніе

можетъ быть установлено посредствомъ соборныхъ постановленій, тамъ, гдѣ церковь управляется соборами. Въ римско-католическомъ исповѣданіи оно установляется посредствомъ *конкордатовъ* съ папскимъ престоломъ, хотя, на практикѣ, заключеніе такихъ соглашеній, при унаслѣдованныхъ отъ среднихъ вѣковъ теократическихъ воззрѣніяхъ папскаго престола, противорѣчащихъ истиннымъ требованіямъ государства, представляетъ иногда значительныя затрудненія.

Изъ всего сказаннаго слѣдуетъ, что положеніе церкви въ государствѣ можетъ быть весьма различно, смотря по тому, какія ей предоставляются права. Здѣсь возможны четыре системы: 1) теократія, или подчиненіе государства церкви; 2) господствующая церковь; 3) признанныя церкви; 4) церкви терпимыя. Различныя системы могутъ существовать совмѣстно, въ отношеніи къ разнымъ вѣроисповѣданіямъ.

О теократіи было уже говорено выше, при разсмотрѣніи образовъ правленія. Здѣсь мы должны обозрѣть остальныя системы.

1. *Господствующая церковь.* Здѣсь государство оказываетъ преимущественное покровительство одной только церкви, получающей высшее политическое положеніе; остальныя только признаны или терпимы, или даже вовсе не терпимы. Черезъ это, господствующая церковь прямо получаетъ значеніе государственнаго установленія. Оставаясь нравственно-религіознымъ союзомъ помимо государства, она, въ качествѣ политической корпораціи, вводится въ составъ государства, становится членомъ его организма и получаетъ въ немъ привилегированное мѣсто. Основаніе то, что извѣстное вѣроисповѣданіе, исторически сросшееся съ жизнью народа, признается существеннымъ государственнымъ интересомъ; въ немъ государство ищетъ нравственной опоры.

Привилегіи, даруемыя господствующей церкви, могутъ быть болѣе или менѣе значительны. При совершенной нетерпимости, онѣ могутъ простираться до исключенія всякаго другаго вѣроисповѣданія изъ государства. При меньшей степени нетерпимости, стѣсненія могутъ касаться только сектъ, отдѣлившихся отъ господствующей церкви, а потому болѣе или менѣе ей враждебныхъ. Привилегіи могутъ состоять въ ограниченіи гражданскихъ и политическихъ правъ лицъ, принадлежащихъ къ другимъ исповѣданіямъ. Въ прежнее время это имѣло мѣсто въ Англіи относительно католиковъ. Иногда запрещается переходъ изъ господствующей церкви въ другія. Первая одна получаетъ право пропаганды. При смѣшанныхъ бракахъ вѣроисповѣданіе дѣтей опредѣляется не волею родителей, а привилегіею господствующей церкви. Съ признаніемъ свободы совѣсти всѣ эти стѣсненія, какъ историческіе наросты, безъ сомнѣнія, отпадаютъ. Каковъ бы ни былъ инте-

ресъ государства, кореннымъ правиломъ остается то, что оно не имѣтъ права вмѣшиваться въ непринадлежащую ему область совѣсти.

Затѣмъ остаются привилегіи имущественныя и политическія. Государство имѣетъ неотъемлемое право давать пособія изъ своихъ средствъ или присвоивать извѣстные доходы той церкви, которая срослась со всею его историческою жизнью. Столь же мало можно отказать ему въ правѣ давать извѣстной церкви привилегированное политическое положеніе, участіе въ обсужденіи государственныхъ вопросовъ, въ общественной благотворительности, въ воспитаніи. Оно въ правѣ исключительно или преимущественно ей давать юридическую поддержку въ распоряженіяхъ, касающихся церковнаго управленія. Но предоставляя церкви такія привилегіи, государство, съ своей стороны, не можетъ не оградить и собственную свою власть. Чѣмъ выше политическое положеніе церкви, чѣмъ болѣе она входитъ въ составъ государственнаго организма, тѣмъ значительнѣе должны быть и права государства. Поэтому, здѣсь неизбѣжно господствуетъ система опеки; здѣсь умѣстно и болѣе или менѣе значительное участіе государства въ церковномъ управленіи.

Случается однако, что правительство ищетъ въ союзѣ съ господствующею церковью нравственной опоры, которой оно не находитъ въ гражданахъ, и въ этихъ видахъ даетъ ей гораздо бóльшія права, нежели можетъ быть допущено въ силу государственныхъ началъ. Подобныя явленія повторялись не разъ въ католическихъ странахъ. Въ настоящее время это касается главнымъ образомъ вопросовъ о воспитаніи. Поучительный примѣръ въ этомъ отношеніи представляетъ австрійскій конкордатъ 1855 года, которымъ каноническое право признано было дѣйствующимъ въ государствѣ, съ предоставленіемъ опредѣляемыхъ имъ отношеній вѣдомству церковнаго суда; вмѣстѣ съ тѣмъ, церкви дана была полная свобода относительно имуществъ, дѣйствій, постановленій и сношеній съ папой; наконецъ, католическому духовенству предоставлялось право не только руководить религіознымъ преподаваніемъ во всѣхъ общественныхъ и частныхъ, какъ низшихъ, такъ и среднихъ школахъ, но и надзирать за тѣмъ, чтобы остальное преподаваніе совершалось въ духѣ католической церкви и чтобы въ государствѣ не обращались книги противныя религіозному ученію. Въ 1874 году австрійское правительство отказалось отъ этого соглашенія.

2. *Признанныя церкви.* Въ этой системѣ государство оказываетъ одинакое покровительство всѣмъ церквамъ, признаннымъ государственными корпораціями. Таково, напримѣръ, положеніе церквей во Франціи, гдѣ различныя вѣроисповѣданія, католическое, протестантское, даже еврейское и магометанское, пользуются одинакимъ покровительствомъ и

пособіями со стороны государства. Признанныя церкви могутъ существовать и совмѣстно съ господствующею. Такъ напримѣръ, у насъ господствующая церковь есть православная; но рядомъ съ нею признаны католическая, протестантская, еврейская и магометанская, каждая съ своимъ законнымъ устройствомъ и оффиціальнымъ положеніемъ. Признанныя церкви составлятъ государственныя корпораціи такъ же, какъ и господствующая; но онѣ не связываются исключительно съ государствомъ. Послѣднее становится отъ нихъ независимымъ; оно видитъ въ нихъ существенный интересъ извѣстной части народонаселенія, даетъ имъ защиту, пособія, права, даже участіе въ управленіи, но не привилегированное положеніе. При равноправности церквей, гражданская область совершенно изъемлется изъ вѣдѣнія церкви; это — общее поле для всѣхъ вѣроисповѣданій.

Съ другой стороны, признанныя церкви, не будучи связаны такъ тѣсно съ государствомъ, могутъ пользоваться большею автономіей, ибо чѣмъ меньше государственное положеніе церкви, тѣмъ больше ей можетъ быть предоставлено свободы. Признавая себя независимымъ отъ церкви, государство тѣмъ самымъ признаетъ и церковь независимою отъ себя. Однако и здѣсь можетъ быть установлена или система опеки или система свободы. Выборъ той или другой опредѣляется не столько юридическими началами, сколько политическими, какъ-то: различнымъ устройствомъ церквей, большимъ или меньшимъ ихъ могуществомъ, господствующимъ въ нихъ духомъ, также соглашеніями съ церковною властью, историческимъ положеніемъ церкви въ государствѣ и другими политическими соображеніями. Развитіе начала свободы въ государствѣ несомнѣнно ведетъ и къ свободѣ церквей.

3. *Терпимыя церкви*. Въ этой системѣ церковь теряетъ характеръ государственной корпораціи; она остается частнымъ союзомъ. Государство можетъ допускать или не допускать подобные союзы. Мы видѣли, что свобода вѣроисповѣданія ограничивается требованіями нравственности и государственнаго порядка. Государство не обязано терпѣть сектъ безнравственныхъ или отрицающихъ государственую власть. Однако, за этими исключеніями, всякое вѣроисповѣданіе должно быть терпимо, въ силу свободы совѣсти.

Терпимость можетъ быть оказана въ большихъ или меньшихъ размѣрахъ. Основаніе здѣсь двоякое: религіозныя общины могутъ быть допущены или какъ товарищества, или какъ частныя корпораціи, то есть, какъ настоящія церкви.

Въ первомъ случаѣ онѣ пользуются свободою вѣроисповѣданія, но не имѣютъ корпоративныхъ правъ. Онѣ могутъ владѣть имуществомъ только на имя членовъ, а не какъ юридическія лица; дѣйствія вла-

стей ихъ не имѣютъ юридической силы. Государство вовсе не признаетъ этихъ властей, а видитъ въ нихъ только частныя лица. Эта система существуетъ въ Сѣверной Америкѣ относительно всѣхъ церквей, въ другихъ государствахъ относительно терпимыхъ сектъ. Таково въ Англіи положеніе католиковъ. Это лучшее средство установлять свободу вѣроисповѣданія.

Эти частные религіозные союзы подчиняются общимъ законамъ о собраніяхъ и товариществахъ. Мы уже видѣли, что они подвергаются или системѣ предупрежденія или системѣ пресѣченія. Въ первомъ случаѣ требуется предварительное разрѣшеніе собраній. Такъ напримѣръ, во Франціи, для временныхъ собраній требуется разрѣшеніе префекта, для постоянныхъ декретъ, обсуждаемый въ Государственномъ Совѣтѣ. Такой порядокъ можетъ вести къ значительнымъ стѣсненіямъ. Въ видахъ государственной пользы, достаточно извѣстному союзу разрѣшить собранія разъ навсегда. Въ системѣ пресѣченія установляются только общія условія, при которыхъ разрѣшаются собранія.

Кромѣ того, для подобныхъ союзовъ необходимы гражданскія установленія, замѣняющія религіозныя. Таковъ гражданскій бракъ.

Государство можетъ признать религіозную общину и какъ частную корпорацію. Въ такомъ случаѣ требуется представленіе исповѣданія вѣры. Корпоративная связь разрѣшается, если секта утвердилась, какъ прочный союзъ, имѣющій довольно значительное число послѣдователей и совмѣстный съ интересами государства. Чрезъ это, союзъ становится юридическимъ лицемъ, но съ частнымъ характеромъ, безъ государственнаго значенія. Государство не даетъ церкви никакого пособія, не вмѣшивается въ ея устройство и управленіе, иногда ограничиваетъ публичныя выраженія вѣроисповѣданія, какъ-то, процессіи, колокольный звонъ; но оно предоставляетъ ей имущественныя права и оказываетъ ей юридическую защиту.

Таковы различныя положенія, которыя церковь можетъ получить въ государствѣ.

Система господствующей церкви водворилась съ тѣхъ поръ какъ христіанство было признано Константиномъ Великимъ государственною религіей. Это господство было исключительное; всѣ отклоненія, или ереси, преслѣдовались закономъ. Церковь получила самыя широкія права: громадныя имущества, которыми она распоряжалась по усмотрѣнію, привилегированный судъ, различныя льготы, вѣдомство многихъ гражданскихъ дѣлъ, даже надзоръ за свѣтскимъ управленіемъ. Однако въ Византіи свѣтская власть сохраняла свое верховное положеніе: императоры созывали соборы, назначали въ нихъ комми-

саровъ для надзора за ходомъ дѣлъ, утверждали ихъ постановленія, которыя поддерживались принудительною силою, наконецъ, нерѣдко назначали и смѣняли епископовъ и патріарховъ. Но чѣмъ болѣе государственная власть склонялась къ упадку, тѣмъ болѣе росло могущество власти церковной. На Западѣ, съ паденіемъ Римской Имперіи, она не только сдѣлалась независимою отъ свѣтской власти, но старалась подчинить себѣ послѣднюю и установить нѣкотораго рода теократію. Мы видѣли выше ея притязанія. Однако, эти стремленія постоянно встрѣчали отпоръ со стороны князей, которые находили поддержку въ юристахъ, пропитанныхъ духомъ римскаго права. Средневѣковые императоры и короли съ колеблющимся успѣхомъ отстаивали свою самостоятельность; окончательно они восторжествовали. Франція отстаивала и независимость мѣстной церкви отъ папской власти. Таково было значеніе Прагматической Санкціи Людовика IX-го и установленной французскими королями апелляціи отъ злоупотребленій.

Съ развитіемъ новаго государственнаго порядка роли перемѣнились; государство стало верховнымъ союзомъ. Оставляя церковь господствующею, оно постепенно распространяло на нее свою власть; установилась система государственной опеки. Это было возвращеніе къ византійской системѣ, съ тѣмъ однако различіемъ, что католицизмъ, имѣя въ папѣ внѣшняго главу, облеченнаго абсолютною властью, всегда сохранялъ бо́льшую независимость. Однако и здѣсь, съ развитіемъ государственныхъ началъ, религію стали разсматривать, какъ мѣстный народный интересъ. Короли болѣе и болѣе брали подъ свою защиту мѣстныя церкви противъ папскихъ притязаній. Такъ развилось во Франціи понятіе о правахъ галликанской церкви, состоящей подъ защитою государственной власти. Конкордатомъ Франциска I-го короли пріобрѣли даже право назначенія епископовъ. При Людовикѣ XIV-мъ, не смотря на всю его нетерпимость относительно протестантовъ, права галликанской церкви были укрѣплены извѣстною Декларацiею 1682 года, которою не только утверждалась полная независимость свѣтской власти и ненарушимость обычаевъ, принятыхъ галликанскою церковью, но отвергалась непогрѣшимость папскихъ декретовъ, изданныхъ безъ согласія соборовъ.

Значеніе свѣтской власти еще болѣе возвысилось вслѣдствіе Реформаціи, которая, возставая на папство, искала защиты у свѣтскихъ князей. Въ то время признано было правило: „чья земля, того и вѣра“ (cujus est regio, illius est religio). Лютеранскіе князья сдѣлались даже верховными епископами своихъ церквей. Тоже самое произошло и въ англиканской церкви. Права папы перешли на англійскихъ королей, которые соединили въ себѣ высшую духовную власть и юрис-

дикцію. Мы уже видѣли, что 39 статей англиканской церкви, а равно и Общій Молитвенникъ сдѣлались государственнымъ закономъ въ силу актовъ парламента. Со времени утвержденія парламентскаго правленія все вліяніе короны перешло на аристократію, которой значеніе поддерживается огромнымъ патронатствомъ. Реформатская церковь, основанная на пресвитеріанскомъ началѣ, сохранила болѣе свободы; однако въ странахъ, гдѣ она была установлена князьями, и она состоитъ подъ сильнымъ вліяніемъ свѣтской власти.

Съ своей стороны, развитіе началъ терпимости еще болѣе содѣйствовало изъятію свѣтской области изъ церковнаго вѣдомства, а съ тѣмъ вмѣстѣ и главенству государства. Въ этомъ отношеніи XVIII-й вѣкъ еще болѣе утвердилъ систему опеки. Церковная власть слабѣетъ даже въ католическихъ странахъ: средневѣковой порядокъ окончательно исчезаетъ. Въ Германіи главнымъ представителемъ этого направленія явился Іосифъ II-й, въ Тосканѣ Леопольдъ. Наконецъ, Французская революція не только отмѣнила систему господствующей церкви, но пыталась самое церковное устройство подчинить постановленіямъ свѣтской власти. Это повело къ междоусобіямъ и окончательно къ паденію религіи. Наполеонъ I-й, конкордатомъ, заключеннымъ съ папою, возстановилъ государственное положеніе католицизма; но вмѣсто господствующей церкви утвердилась система признанныхъ церквей, состоящихъ одинаково подъ опекою государства. Органическими Законами возстановлена и Декларація 1682 года относительно правъ галликанской церкви. Эти новыя начала, въ большей или меньшей степени, распространились и въ Германіи.

Какъ реакція противъ этого направленія, въ новѣйшее время, съ развитіемъ начала свободы, явилось стремленіе освободить церковь изъ подъ опеки государства. Это стремленіе особенно сильно обнаружилось въ католицизмѣ. По существу своему, римско-католическая церковь, въ силу сохраняемыхъ ею средневѣковыхъ преданій, ищетъ не столько свободы, сколько владычества. Требуя свободы для себя, она отвергаетъ ее у другихъ. Это явно выразилось въ извѣстномъ Силлабусѣ, изданномъ Піемъ IX-мъ, гдѣ коренныя начала общественной свободы, завоеванныя въ новое время, подвергнуты проклятію. Упомянутый выше австрійскій конкордатъ 1855 года свидѣтельствуетъ о томъ же направленіи. Оно находитъ поддержку въ правительствахъ, которыя ищутъ опоры церкви противъ распространяющихся въ обществѣ революціонныхъ ученій. Однако эти притязанія оказываются безсильными противъ современнаго духа. На практикѣ, католическая церковь вездѣ принуждена отъ нихъ отказаться. Отстоять себя она можетъ только на почвѣ свободы, и здѣсь она обладаетъ такимъ оружіемъ,

какъ никакая другая. Въ силу своей вѣками упроченной организаціи, возвышающей ее надъ всѣми мірскими властями, она способнѣе всѣхъ защищать независимость религіозной области отъ государственной опеки. Это доказала недавняя борьба ея съ Германской Имперіей. Въ этомъ состоитъ крупная историческая заслуга католицизма. Теократическія притязанія осуждены исторіею; но независимость церкви отъ государства составляетъ драгоцѣнное начало, признанію котораго всего болѣе содѣйствовалъ католицизмъ. Изреченіе Кавура: „свободная церковь въ свободномъ государствѣ“, становится лозунгомъ современнаго либерализма. Эта система давно уже утвердилась въ Бельгіи, не смотря на преобладаніе въ ней католическаго исповѣданія. Она же установлена нынѣ въ Италіи. Это единственная почва, на которой возможно примиреніе противоборствующихъ стремленій. Можно думать, что въ этомъ состоитъ будущность наиболѣе развитыхъ человѣческихъ обществъ, ибо только этимъ путемъ внутренняя свобода человѣка ограждается вполнѣ отъ внѣшняго принужденія, съ чьей бы стороны оно ни послѣдовало. Но въ какой степени эти начала могутъ прилагаться при данныхъ общественныхъ условіяхъ и особенно при различномъ духѣ и направленіи церквей, это вопросъ, который относится уже не къ праву, а къ политикѣ.

КНИГА ЧЕТВЕРТАЯ.

Законодательство и судъ.

ГЛАВА I.

Виды законовъ.

Мы разсмотрѣли общія начала, опредѣляющія существо закона и его отношенія къ другимъ элементамъ государства. Теперь обращаемся къ различнымъ видамъ законовъ и къ способамъ ихъ составленія. Здѣсь придется частью повторить сказанное прежде.

Законы различаются по пространству и по времени дѣйствія, по формѣ и по содержанію.

По пространству законы раздѣляются: въ отношеніи къ территоріи, на общіе и мѣстные, въ отношеніи къ лицамъ на общіе и частные.

Законъ, по существу своему, есть общая норма, которая распространяется на всю территорію и обязательна для всѣхъ гражда́нъ. Безъ этого нѣтъ государственнаго единства. Однако, изъ этого правила дѣлаются исключенія, когда особенныя обстоятельства требуютъ особыхъ опредѣленій для той или другой части государства или для того или для другаго разряда лицъ. Государственное единство не исключаетъ разнообразія условій, вызывающихъ различіе юридическихъ нормъ. Отсюда возникаютъ законы частные и мѣстные. Первые называются *привилегіями*, когда ими предоставляются льготы извѣстнымъ лицамъ или сословіямъ. Въ прежнее время привилегіи, изъемлющія извѣстный разрядъ лицъ изъ дѣйствія общихъ государственныхъ законовъ, назывались также *вольностями*, названіе, заимствованное отъ средневѣковаго понятія о вольномъ человѣкѣ, подчиняющемся власти только по собственному изволенію, но которое сохранилось и при новомъ государственномъ порядкѣ, даже въ самодержавныхъ странахъ. Такъ у насъ Жалованною Грамотой о вольно-

стяхъ дворянства, послѣднее было освобождено отъ обязательной службы и получило утвержденіе всѣхъ своихъ правъ на земли и на крѣпостныхъ крестьянъ. Частные союзы могутъ имѣть и право собственнаго законодательства, въ предѣлахъ, указанныхъ общимъ закономъ; это называется *автономіей*.

Иногда законами называются и рѣшенія законодательной власти въ приложеніи къ отдѣльнымъ случаямъ. Таковы, напримѣръ, въ Англіи частные билли (private bills), издаваемые парламентомъ, относительно дѣленія общинныхъ земель, концессій желѣзныхъ дорогъ и т. п. Таковы же у насъ Высочайшія повелѣнія. Но это не законы въ собственномъ смыслѣ, а постановленія или распоряженія, издаваемыя верховною властью. Тоже должно сказать и объ изъятіяхъ отъ закона, которыя установляются верховною властью, когда приложеніе общаго закона было бы неудобно или несправедливо.

По времени дѣйствія, законы раздѣляются на обыкновенные и чрезвычайные. Первые дѣйствуютъ постоянно, вторые временно, при чрезвычайныхъ обстоятельствахъ. Въ послѣднемъ случаѣ обыкновенные законы пріостанавливаются, особенно тѣ, которыми ограждаются права личной свободы. Въ конституціонныхъ государствахъ существенно важенъ вопросъ, кому предоставляется право пріостанавливать дѣйствіе обыкновенныхъ законовъ и издавать чрезвычайные: законодательной власти или правительственной? Выше было уже объяснено, что изданіе чрезвычайныхъ законовъ, какъ и всякихъ другихъ, должно исходить отъ законодательной власти; но введеніе ихъ въ дѣйствіе можетъ быть предоставлено правительственной власти, ибо палаты не всегда въ сборѣ, а тутъ нужно дѣйствовать быстро. Требуется только послѣдующее утвержденіе палатами. Но въ Англіи это право остается за законодательною властью, при чемъ однако правительству можетъ быть дано полномочіе вводить или отмѣнять дѣйствіе той или другой мѣры въ извѣстныхъ мѣстностяхъ. Въ бельгійской конституціи совершенно даже воспрещается пріостановленіе конституціонныхъ гарантій.

Иногда и обыкновенные законы издаются на время, въ видѣ опыта, когда нужно испробовать извѣстную мѣру, прежде нежели превратить ее въ постоянный законъ. Такіе пробные законы могутъ простираться на всю территорію или ограничиваться извѣстною мѣстностью.

Въ Англіи издаются иногда общіе законы, введеніе которыхъ предоставляется жителямъ мѣстностей. Таковы, напримѣръ, санитарные законы, изданные для городовъ. Они требуютъ значительныхъ расходовъ, которые не всѣмъ по силамъ. Поэтому, городскимъ общинамъ дано право вводить ихъ по усмотрѣнію. Но подобные факультативные законы совершенно неумѣстны тамъ, гдѣ ограничиваются личныя права

гражданъ. Таково, напримѣръ, предположеніе ввести восьмичасовой рабочій день тамъ, гдѣ этого пожелаетъ большинство рабочихъ извѣстнаго округа. Ограниченіе личной работы, если можетъ быть допущено, то единственно въ силу общей государственной пользы, а не по волѣ мѣстнаго большинства. Предоставленіе же извѣстнаго правила на волю частныхъ лицъ показываетъ, что тутъ нѣтъ общаго государственнаго интереса. Это просто дозволеніе большинству притѣснять меньшинство.

По формѣ, законы раздѣляются на собственные, или писанные законы, обычаи и юриспруденцію. Таковы источники законодательства, которые имѣютъ значеніе въ публичномъ правѣ, также какъ и въ частномъ.

Писанный законъ есть высшая форма закона, ибо здѣсь воля законодателя выражается ясно и сознательно; обязательная сила его не подлежитъ сомнѣнію; здѣсь извѣстенъ и срокъ, съ котораго начинается дѣйствіе. Однако и писанный законъ можетъ выдти изъ употребленія, когда власть перестаетъ его прилагать, не отмѣняя его формально. Такимъ образомъ, онъ уничтожается силою обычая. Къ этому прибѣгаютъ иногда не только по недостатку случаевъ приложенія, но и сознательно, когда примѣненіе закона встрѣчаетъ затрудненія или, вообще, не желательно, а, между тѣмъ, формальная отмѣна могла бы повести къ возбужденію страстей. Но по существу своему, это худшій способъ отмѣны, ибо здѣсь право становится сомнительнымъ.

Законъ можетъ быть изданъ: 1) въ видѣ отдѣльныхъ узаконеній; 2) въ видѣ свода; 3) въ видѣ уложенія или устава.

Первый способъ есть самый обыкновенный при развитіи законодательства по мѣрѣ практическихъ потребностей, безъ приведенія его въ общую систему. Здѣсь законы являются разсѣянными. Имѣющіе силу и отмѣненные не отдѣляются другъ отъ друга; нерѣдко одна часть закона отмѣнена, а другая нѣтъ. Таково большею частью англійское законодательство. Вторая система состоитъ въ сведеніи во едино всего дѣйствующаго законодательства, но безъ руководящей мысли, которая дѣлала бы изъ него стройное и послѣдовательное цѣлое. Здѣсь связь внѣшняя, а не внутренняя. Она имѣетъ однако ту огромную выгоду, что здѣсь не установляется насильственная систематизація; историческое развитіе законодательства сохраняется всецѣло. Сводъ можетъ быть составленъ по отдѣльнымъ частямъ законодательства или по всѣмъ, какъ у насъ. Наконецъ, третій способъ состоитъ въ систематическомъ законодательствѣ. Уложеніе составляется единовременно, а потомъ измѣняется и пополняется по мѣрѣ надобности. Но такъ какъ каждая отрасль законодательства представляетъ

свою систему, то не можетъ быть одного уложенія по всѣмъ частямъ, а всегда есть нѣсколько.

Обычай можетъ господствовать, какъ въ гражданскомъ правѣ, такъ и въ государственномъ. Онъ играетъ важную роль въ учрежденіяхъ, развивающихся исторически. Англійская конституція большею частью основана на обычаѣ. Такъ напримѣръ, не существуетъ закона, которымъ бы установлялись двѣ палаты. Это устройство вытекло изъ жизненныхъ потребностей и утвердилось практикою. Въ этомъ отношеніи важное значеніе имѣютъ такъ называемые *прецеденты*, то есть, прежнія рѣшенія однородныхъ дѣлъ. Они служатъ руководящими началами для новыхъ случаевъ. Однако, юридическая сила обычая является иногда весьма сомнительною. Онъ признается обязательнымъ единственно на томъ основаніи, что онъ постоянно прилагается властями, общими или мѣстными, судебными или законодательными. Если же извѣстное право, въ силу обстоятельствъ, долго оставалось безъ употребленія, то возникаетъ вопросъ: потеряло ли оно силу или нѣтъ? На этотъ вопросъ могутъ быть разные отвѣты. Такъ напримѣръ, современные демократическіе толкователи англійской конституціи утверждаютъ, что право королевы отказать въ санкціи проекту закона, прошедшему черезъ обѣ палаты, затерялось, такъ какъ оно давно уже не находитъ приложенія. Точно также они утверждаютъ, что при столкновеніи въ мнѣніяхъ верхней палаты и нижней первая обязана окончательно уступить, такъ какъ это дѣлалось постоянно въ теченіи нынѣшняго столѣтія. Подобные выводы, основанные на смѣшеніи факта съ правомъ, благоразумныхъ сдѣлокъ съ юридическою обязанностью, ведутъ къ ниспроверженію всѣхъ вѣками установившихся учрежденій натискомъ массы, отвергающей всякія сдержки. Выше было уже замѣчено, что тѣже писатели не думаютъ отвергать права нижней палаты отказать правительству въ податяхъ, хотя это право никогда не прилагалось на дѣлѣ.

Наконецъ и юриспруденція часто получаетъ силу закона. Она имѣетъ двѣ формы: судебныя рѣшенія и наука. Сила судебныхъ рѣшеній основывается на томъ, что судья является толкователемъ закона въ приложеніи къ частнымъ случаямъ. Если законъ недостаточенъ, онъ долженъ его восполнить. Въ силу прецедентовъ, судебное рѣшеніе можетъ служить основаніемъ для послѣдующихъ рѣшеній по однороднымъ дѣламъ. Черезъ это установляется постоянная практика, приноровляющаяся къ жизненнымъ условіямъ. Однако и тутъ все зависитъ отъ усмотрѣнія судьи, что составляетъ слабую сторону этого источника права. Еслибы судебное рѣшеніе имѣло безусловную обязательную силу для будущаго, то оно никогда не могло бы быть от-

мѣнено тѣмъ же порядкомъ, слѣдовательно исключало бы возможность приспособленія къ новымъ жизненнымъ требованіямъ. Принимая въ соображеніе прецеденты, судья долженъ въ каждомъ данномъ случаѣ рѣшать, что онъ считаетъ правомъ, а этимъ открывается обширное поле для произвола. Кромѣ того, постановленіемъ новыхъ рѣшеній дается обратная сила закону, ибо новое толкованіе прилагается къ прошлому случаю. Къ государственному праву судебныя рѣшенія менѣе всего приложимы; однако и здѣсь они находятъ довольно обширное примѣненіе. Такъ, въ Англіи, многіе административные законы толкуются и примѣняются судами. Во Франціи тоже дѣйствіе имѣетъ юриспруденція Государственнаго Совѣта. Въ Соединенныхъ Штатахъ, Верховный Судъ является высшимъ толкователемъ основныхъ законовъ; ему федеральная конституція обязана главнымъ образомъ своимъ развитіемъ.

Что касается до науки, то она только косвенно можетъ служить источникомъ положительнаго государственнаго права. Надобно, чтобы установившійся ея авторитетъ былъ признанъ государственными властями. Такъ, согласное мнѣніе юристовъ можетъ служить основаніемъ для судебныхъ рѣшеній. Еще важнѣе разработка началъ естественнаго права, которое, какъ мы видѣли, восполняетъ иногда самый положительный законъ, и во всякомъ случаѣ служитъ руководствомъ при развитіи законодательства. Но для того чтобы эти начала получили приложеніе, они должны войти въ общее сознаніе и быть приняты законодателемъ.

По содержанію, законы, вообще, раздѣляются на государственные, гражданскіе, уголовные и, наконецъ, церковные, составляющіе особый отдѣлъ. Государственные законы, въ свою очередь, раздѣляются на отдѣльныя отрасли, какъ-то: военные, полицейскіе, финансовые и т. д. Но еще важнѣе раздѣленіе по степени силы, которая имъ присвоивается, въ зависимости отъ опредѣляемыхъ ими правъ. Въ этомъ отношеніи они раздѣляются на основные, обыкновенные, постановленія и распоряженія; послѣднія относятся къ частнымъ случаямъ, однако съ болѣе или менѣе постояннымъ характеромъ.

Многіе писатели считаютъ раздѣленіе законовъ по степени силы чисто формальнымъ, основывая его исключительно на томъ, что эти различные виды законовъ издаются разными властями: учредительною, законодательною, правительственною и, наконецъ, чисто административною. Поэтому они находятъ его приложимымъ только къ конституціоннымъ государствамъ, гдѣ существуетъ раздѣленіе властей. Такого мнѣнія держится, между прочимъ, Штейнъ. Однако съ этимъ нельзя согласиться. Если различнымъ отраслямъ власти предоставляются различныя

законодательныя права, то это дѣлается не произвольно, а по самому существу дѣла, вслѣдствіе различнаго содержанія законовъ. Безъ сомнѣнія, при сосредоточенномъ правленіи, различныя области смѣшиваются; даже и при раздѣленіи властей, нерѣдко по чисто случайнымъ соображеніямъ, тѣ или другія постановленія изъ одного разряда переносятся въ другой. При такихъ тѣсныхъ взаимныхъ отношеніяхъ, какія существуютъ въ этой области, точнаго разграниченія установить невозможно. Однако есть общія черты, которыя указываютъ на существенныя различія.

Основными законами опредѣляются устройство и права верховной власти въ различныхъ ея отрасляхъ, законодательной, правительственной и судебной, а также основныя права и обязанности гражданъ. Къ этому присоединяются тѣ или другія постановленія, которыя считаютъ болѣе или менѣе важными, и которыя желаютъ оградить отъ произвола. Въ Сѣверной Америкѣ, въ конституціи отдѣльныхъ штатовъ вносится множество подробностей, которыя обыкновенно опредѣляются простыми законами. Это происходитъ отъ недовѣрія къ законодательнымъ собраніямъ и стремленія изъять общественное управленіе изъ подъ вліянія партійныхъ интересовъ и личныхъ сдѣлокъ между представителями.

Самое различіе между основными законами и обыкновенными существуетъ не вездѣ. Практическое значеніе оно имѣетъ только тамъ, гдѣ право издавать и измѣнять основные законы и обыкновенные присвоено различнымъ властямъ, то есть тамъ, гдѣ власть учредительная отдѣлена отъ законодательной. Въ Англіи, гдѣ обѣ власти одинаково принадлежатъ королю въ парламентѣ, это различіе не существуетъ. Англійская конституція развилась исторически; по мѣрѣ оказывающейся потребности, тѣ или другія огражденія народныхъ правъ формулировались въ видѣ законовъ, утверждаемыхъ верховною властью. Но эти основныя законоположенія не составляютъ ничего цѣльнаго и по формѣ ничѣмъ не отличаются отъ другихъ. Въ самодержавныхъ государствахъ основные законы суть тѣ, которые должны быть особенно уважаемы и съ которыми остальные должны сообразоваться.

Но основные законы вовсе не означаютъ законовъ неизмѣнныхъ, хотя въ прежнія времена они принимались иногда въ этомъ смыслѣ. Неизмѣнныхъ законовъ быть не можетъ, ибо законъ долженъ всегда сообразоваться съ государственною пользой. Установленіе закона на вѣчныя времена есть не болѣе какъ средство для предупрежденія легкомысленныхъ перемѣнъ. Оно не можетъ связывать верховную власть, которая всегда должна имѣть въ виду только начала общаго блага. Иногда конституціи объявляются неизмѣнными въ теченіи из-

вѣстнаго числа лѣтъ. И это дѣлается съ цѣлью упрочить новый порядокъ, устраняя скороспѣлыя перемѣны. Такъ поступилъ уже въ древности Солонъ при введеніи въ Аѳинахъ новыхъ учрежденій. Французская конституція 1791 года воспрещала первымъ двумъ законодательнымъ собраніямъ выражать желаніе о перемѣнѣ конституціи, а слѣдующимъ затѣмъ двумъ дозволяла подобныя постановленія только въ послѣдніе два мѣсяца ихъ существованія. Но такія ограниченія не достигаютъ цѣли: когда чувствуется потребность перемѣны, она производится насильно, если не можетъ быть совершена законнымъ путемъ. Гораздо цѣлесообразнѣе обставленіе перемѣнъ разными гарантіями, о которыхъ будетъ сказано ниже.

Основной законъ долженъ быть одинъ для всего государства, ибо имъ опредѣляется устройство государства, какъ единаго цѣлаго. Гдѣ основные законы различны, тамъ существуютъ различныя государства. Въ средніе вѣка, вмѣсто одного основнаго закона, существовали отдѣльныя сословныя привилегіи или вольности, которыя составлялись договорнымъ путемъ и не могли измѣняться иначе какъ согласіемъ сторонъ. Этотъ порядокъ проистекалъ изъ частнаго воззрѣнія на государство, которое разсматривалось не какъ единое цѣлое, а какъ сочетаніе разныхъ общественныхъ союзовъ и лицъ, съ различными правами и обязанностями. Въ сложныхъ государствахъ, рядомъ съ общимъ основнымъ закономъ, существуютъ разные основные законы для разныхъ частей; но это происходитъ оттого, что эти части составляютъ отдѣльныя государства, что не мѣшаетъ имъ для общихъ дѣлъ образовать единый союзъ, управляемый единымъ закономъ.

Основной законъ можетъ быть писанный или обычный. Во многихъ государствахъ вовсе не существуетъ писаннаго основнаго закона. Въ особенности тамъ, гдѣ вся власть сосредоточивается въ однихъ рукахъ, нѣтъ нужды опредѣлять ее ближайшимъ образомъ. Даже государства съ сложнымъ политическимъ устройствомъ иногда обходятся безъ писаннаго уложенія. Его не было въ Римѣ; его нѣтъ и въ Англіи. Таково, вообще, свойство исторически развивающихся учрежденій. Государственное устройство опредѣляется здѣсь частными законами и обычаями, установляющимися мало по малу. Въ случаѣ сомнѣнія, обращаются къ прежнимъ примѣрамъ, которые служатъ авторитетомъ. Теоретики историческихъ учрежденій видѣли въ этомъ даже единственный нормальный и правомѣрный порядокъ государственнаго устройства, отвергая писанныя конституціи, какъ произведеніе человѣческаго произвола и революціоннаго духа. Но такой порядокъ совершенно невозможенъ тамъ, гдѣ перемѣна образа правленія совершается внезапно, гдѣ даруются новыя права и уста-

новляется новая власть. Здѣсь необходимо писанное уложенiе, или конституцiя. Даже при историческомъ развитiи учрежденiй приходится отдѣльныя статьи, составляющiя предметъ спора, формулировать письменно. Нерѣдко историческое развитiе состоитъ въ борьбѣ, въ которой вопросъ рѣшается силою оружiя. Англiйская исторiя представляетъ не мало такихъ примѣровъ. А потому противоположенiе историческаго развитiя революцiонному далеко не вѣрно. Человѣческая исторiя представляетъ не органическiй ростъ, какъ растенiе, а борьбу живыхъ силъ, которыхъ соглашенiе выражается въ законѣ.

Обыкновенные законы развиваютъ и дополняютъ начала, установленныя основными. Законы, которые развиваютъ эти начала въ подробностяхъ, называются *органическими*. Такъ напримѣръ, конституцiя устанавливаетъ свободу печати; органическiй же законъ о печати развиваетъ въ подробностяхъ всѣ касающiяся печати правила. Обыкновенными законами опредѣляются и такiе предметы, которыхъ основной законъ вовсе не касается. Общее правило состоитъ въ томъ, что они не должны противорѣчить основнымъ законамъ; иначе они недѣйствительны.

Отъ законовъ отличаются *постановленiя* (Verordnungen, règlements). Это—правила, издаваемыя правительственными властями и опредѣляющiя обязательные для гражданъ способы исполненiя или приложенiя законовъ. Законъ долженъ быть единый и постоянный; постановленiя же примѣняются къ измѣняющимся практическимъ потребностямъ, судьею которыхъ могутъ быть только правительственныя власти. Таковы, напримѣръ, полицейскiе распорядки. Но эти нормы могутъ прилагаться исключительно къ административной области. Онѣ не могутъ касаться гражданскихъ, личныхъ и политическихъ правъ, опредѣленiе которыхъ зависитъ единственно отъ законодателя. Однако, при соединенiи обѣихъ властей въ однихъ рукахъ, эти два разряда обязательныхъ правилъ нерѣдко смѣшиваются. Смѣшенiе можетъ произойти не только въ государствахъ самодержавныхъ, гдѣ, по самому образу правленiя, обѣ власти соединены въ лицѣ монарха, но и при конституцiонномъ порядкѣ. Въ Англiи парламентъ вступается во множество правительственныхъ дѣлъ, а потому здѣсь нѣтъ принципiальнаго различiя между законами и постановленiями. Парламентскими актами установляются, напримѣръ, таксы на экипажи. Однако и здѣсь законъ уполномочиваетъ иногда правительственныя мѣста и лица издавать обязательныя постановленiя въ положенныхъ имъ предѣлахъ. Иногда эти постановленiя имѣютъ характеръ временный (provisional orders) и должны представляться на утвержденiе парламента. Такiя полномочiя даются и въ самодержавныхъ государствахъ. Во

всякомъ случаѣ, общее правило то, что постановленія не должны противорѣчить законамъ. Иначе они недѣйствительны.

Постановленія, также какъ законы, могутъ быть общія и мѣстныя. Первыя издаются центральнымъ правительствомъ, вторыя мѣстными властями, какъ правительственными, такъ и выборными. Во Франціи, такія права предоставляются префектамъ и мэрамъ; у насъ, городскія думы имѣютъ право издавать обязательныя постановленія по соглашенію съ полиціей.

Отъ постановленій отличаются *инструкціи*, опредѣляющія способы исполненія законовъ, какъ руководство для исполнителей. Онѣ даются высшими властями подчиненнымъ и обязательны только для послѣднихъ, а не для гражданъ. Новое лице можетъ дать и новыя инструкціи. Эти наставленія издаются путемъ *циркуляровъ*, когда они касаются, вообще, мѣстныхъ властей, или сообщаются лицу, которому дается порученіе. При смѣшеніи властей, нерѣдко циркулярныя предписанія правительственныхъ лицъ подчиненнымъ дѣлаются обязательными для гражданъ; это ведетъ къ замѣнѣ законнаго порядка господствомъ произвола.

Что касается до *распоряженій* (Verfügung, arrêté), то этимъ именемъ обозначаются отдѣльныя постановленія правительственныхъ властей, центральныхъ или мѣстныхъ, принятыя по отдѣльнымъ случаямъ или для извѣстнаго рода дѣлъ, временно или постоянно. Во Франціи отличаются arrêtés réglementaires и arrêtés individiuels: одни имѣютъ общую распорядительную силу, другія относятся къ извѣстнымъ лицамъ. Послѣднія теряютъ уже характеръ общаго правила.

ГЛАВА II.

Законодательство.

Кому принадлежитъ право составлять, измѣнять и отмѣнять законы?

Относительно основныхъ законовъ было уже сказано, что это право принадлежитъ власти учредительной, которая составляетъ существенную часть верховной власти, но можетъ имѣть свои отдѣльные органы. Несправедливо, что измѣненіе основныхъ законовъ можетъ совершаться не иначе, какъ съ согласія народа. Это взглядъ, истекающій изъ понятія о первоначальномъ договорѣ, устанавливающемъ основные законы государства. При этомъ предполагается, что по крайней мѣрѣ часть учредительной власти всегда остается за народомъ. Но оба эти предположенія невѣрны. Послѣднее при-

ложимо только къ демократическимъ республикамъ. Кому въ государствѣ, управляемомъ положительными законами, принадлежитъ учредительная власть, это опредѣляется самими законами, и если послѣдніе не предоставляютъ этой власти народу, то она ему не принадлежитъ. Естественный же законъ, какъ мы видѣли, только восполняетъ недостатокъ положительнаго. По естественному закону, учредительная власть принадлежитъ народу лишь тогда, когда прекратилась законная власть, а съ тѣмъ вмѣстѣ и сила опредѣляющаго ее положительнаго закона. Это можетъ совершиться естественнымъ или насильственнымъ путемъ, вслѣдствіе пресѣченія династіи или политическаго переворота. Во всякомъ случаѣ, новый порядокъ можетъ быть установленъ только согласіемъ народа и его представителей, которые, за отсутствіемъ всякой власти, остаются единственными носителями верховной воли государства. Но если низвергнута одна правительственная власть, а народное представительство осталось въ законномъ составѣ, то оно, по самому своему положенію, является рѣшителемъ судебъ народа, и нѣтъ никакого повода сзывать учредительное собраніе, не установленное существующими законами. Такъ было поступлено во Франціи послѣ Іюльской революціи.

Несправедливо и то, что основные законы не могутъ быть измѣняемы иначе, какъ съ согласія лицъ, въ пользу которыхъ они изданы. Въ прежнія времена, при господствѣ средневѣковыхъ началъ частнаго права, это требованіе прилагалось, какъ къ престолонаслѣдію, такъ и къ сословнымъ вольностямъ. Въ Германіи, даже въ самодержавныхъ государствахъ монархъ не могъ самовольно измѣнять законы о престолонаслѣдіи. Онъ могъ быть связанъ трактатами, заключенными съ посторонними владѣтельными домами относительно взаимнаго наслѣдованія престола (Erbverträge, Erbverbrüderungen). Нѣкоторые изъ этихъ трактатовъ сохраняютъ силу и доселѣ. Въ Швеціи до сихъ поръ немногія сохранившіяся, довольно впрочемъ ничтожныя привилегіи дворянства не могутъ измѣняться иначе, какъ съ согласія дворянскаго собранія, хотя высшее сословіе потеряло принадлежавшее ему прежде право отдѣльнаго представительства въ штатахъ то есть, самостоятельное участіе въ верховной власти. Все это не болѣе какъ остатки средневѣковаго порядка. По государственнымъ, началамъ, основные законы могутъ быть измѣняемы только учредительною властью, и ею одною; согласіе заинтересованныхъ лицъ нужно лишь тогда, когда они сами въ ней участвуютъ. Поэтому, законъ о престолонаслѣдіи всегда можетъ быть измѣненъ царствующимъ государемъ, съ согласія народнаго представительства, тамъ гдѣ оно существуетъ, но безъ согласія наслѣдниковъ, ибо послѣдніе не

имѣютъ участія въ верховной власти: право наслѣдованія присвоивается имъ единственно во имя общаго блага, судьею котораго всегда является существующая верховная власть; она издаетъ, она же измѣняетъ законы. Точно также и льготы, дарованныя сословіемъ, могутъ быть отмѣняемы безъ ихъ согласія, если эти сословія сами не участвуютъ въ верховной власти; въ противномъ случаѣ, ихъ согласіе требуется. Какъ скоро власть раздѣлена, такъ необходимо согласное рѣшеніе всѣхъ факторовъ. Въ чисто государственномъ порядкѣ, король, который даетъ конституцію, ограничивающую его права народнымъ или сословнымъ представительствомъ, тѣмъ самымъ теряетъ право измѣнять и отмѣнять ее одностороннимъ актомъ своей воли. Новымъ закономъ прежняя верховная власть замѣняется новою, состоящею изъ короля и представителей, а потому всякое измѣненіе основнаго закона отселѣ можетъ законнымъ образомъ совершаться только совокупнымъ рѣшеніемъ обѣихъ властей.

Способы установленія конституцій могутъ быть разные, смотря по тому, какою властью онѣ издаются. Конституціи дарованныя одностороннимъ актомъ воли монарха, называются *пожалованными* или *октроированными*, конституціи, установленныя согласіемъ короля и народныхъ представителей, *соглашенными* или *пактированными*. Въ этомъ смыслѣ говорятъ о конституціонномъ договорѣ, le pacte constitutionnel, хотя, въ сущности, договоръ здѣсь только внѣшняя форма соглашенія: изданіе основнаго закона всегда есть дѣйствіе единой верховной власти. Къ тому же разряду принадлежатъ и конституціи, составленныя правительствомъ и одобренныя народомъ, путемъ всеобщаго голосованія. Таковы были императорскія конституціи во Франціи. Бонапартисты доселѣ считаютъ плебисцитъ единственною законною формой выраженія народной воли относительно основныхъ законовъ. Но такое требованіе не имѣетъ ни малѣйшаго юридическаго основанія. Подаются ли голоса непосредственно полноправными гражданами или черезъ представителей, это нисколько не измѣняетъ существа дѣла. Тѣмъ или другимъ способомъ безразлично издаются конституціи, установляемыя чистымъ актомъ народной воли. Многочисленные тому примѣры представляютъ Сѣверная Америка и Швейцарія. Путемъ всенароднаго выбора въ учредителоное собраніе установляются конституціи и послѣ переворотовъ, ниспровергающихъ весь существующій порядокъ, напримѣръ, во Франціи въ 1848 и въ 1871 годахъ, также въ Бельгіи въ 1831 году. Этотъ способъ, который приверженцами народовластія признается единственнымъ правомѣрнымъ, не имѣетъ въ дѣйствительности никакого преимущества передъ другими. Всѣ законные способы имѣютъ совершенно одинакую юридическую силу.

Мы видѣли уже, что основные законы не могутъ быть объявлены неизмѣнными во вѣки и что воспрещеніе измѣнять ихъ въ теченіи извѣстнаго срока не достигаетъ цѣли. Иное дѣло тѣ формальности и условія, которыми обставляются измѣненія конституціи. Они имѣютъ въ виду предупредить поспѣшныя и легкомысленныя перемѣны, допуская тѣ, которыя вытекаютъ изъ дѣйствительныхъ, широко распространенныхъ потребностей. Эти условія касаются, какъ предложеній объ измѣненіи конституціи, такъ и способовъ рѣшенія. То и другое нерѣдко предоставляется разнымъ органамъ. Предложеніе обыкновенно исходитъ отъ законодательныхъ собраній; если существуютъ двѣ палаты, то нужно согласіе обѣихъ. Иногда требуется усиленное число голосовъ, напримѣръ двѣ трети. Такъ постановлено въ федеральной конституціи Сѣверо-Американскихъ Штатовъ; тоже было и во французской конституціи 1848 года. Въ конституціи 1791 года требовалось заявленіе со стороны трехъ слѣдующихъ другъ за другомъ собраній, что составляетъ собственно удлиненіе срока. Въ Соединенныхъ Штатахъ предложеніе можетъ быть сдѣлано двумя третями законодательныхъ собраній отдѣльныхъ штатовъ, въ каковомъ случаѣ самая формулировка его возлагается на особо созванный конвентъ. Въ Швейцаріи иниціатива можетъ исходить отъ народа; для этого достаточно заявленіе о необходимости измѣнить конституцію, подписанное 30.000 гражданъ.

Затѣмъ самое рѣшеніе можетъ быть предоставлено различнымъ учрежденіямъ. Въ Бельгіи, когда обѣ палаты, съ согласія короля, заявили о необходимости измѣнить конституцію, онѣ расходятся и выбираются новыя, которыя рѣшаютъ вопросъ большинствомъ двухъ третей въ каждой. Въ Швейцаріи обсужденіе совершается новыми палатами, но обыкновеннымъ законодательнымъ порядкомъ, при чемъ требуется утвержденіе всеобщимъ голосованіемъ. Послѣднему предлагаются и предложенія, исходящія отъ иниціативы гражданъ. Во Франціи, для рѣшенія вопроса созывается Національное Собраніе, составленное совокупно изъ Сената и Палаты Представителей. Въ Соединенныхъ Штатахъ предложеніе, исходящее отъ Конгресса или формулированное конвентомъ получаетъ силу, если оно утверждено тремя четвертями законодательныхъ собраній отдѣльныхъ штатовъ или нарочно созванныхъ для того конвентовъ. Всѣ эти формальности не полагаютъ преградъ учредительной власти, а опредѣляютъ только способы законнаго ея проявленія.

Составленіе обыкновенныхъ законовъ заключаетъ въ себѣ первоначальное ихъ начертаніе, обсужденіе и наконецъ утвержденіе. Во всѣхъ этихъ дѣйствіяхъ является существенная разница между обра-

зами правленія, въ которыхъ законодательная власть отдѣлена отъ правительственной и ограничиваетъ послѣднюю, и тѣми, въ которыхъ обѣ власти соединены въ однихъ рукахъ. Въ самодержавныхъ государствахъ законъ можетъ быть изданъ безъ всякихъ формъ, въ силу Высочайшей воли; въ конституціонныхъ установляется извѣстный порядокъ, безъ котораго законъ не имѣетъ силы. Однако требованіе осмотрительности въ обсужденіи законовъ существуетъ вездѣ; разница состоитъ лишь въ большихъ или меньшихъ гарантіяхъ, которыми оно обставлено.

Первоначальное начертаніе законовъ въ самодержавномъ правленіи принадлежитъ высшимъ органамъ правительственной власти; въ конституціонномъ порядкѣ оно можетъ предоставляться и членамъ законодательныхъ палатъ, хотя это право инициативы признается не вездѣ. Тамъ, гдѣ оно существуетъ, начертаніе закона по инициативѣ представителей есть дѣло частное. Проектъ представляется въ палату уже готовымъ; затѣмъ дальнѣйшее движеніе ограничивается обсужденіемъ въ палатахъ и утвержденіемъ главою государства. Когда же проектъ составляется правительствомъ, то первоначальное его начертаніе можетъ быть поручено отдѣльному лицу, или особой коммиссіи спеціалистовъ, или правительственнымъ мѣстамъ, завѣдывающимъ отраслью, къ которой относится законъ, или наконецъ, постояннымъ учрежденіямъ, которымъ ввѣряются предварительныя работы по законодательству, напримѣръ, у насъ, учрежденное при Николаѣ Павловичѣ Второе Отдѣленіе собственной Его Величества канцеляріи, или во Франціи Государственному Совѣту. Общаго правила тутъ нѣтъ; все зависитъ отъ большей или меньшей сложности закона и отъ усмотрѣнія.

Обсужденіе закона бываетъ двоякое: правительственное, предварительное, и законодательное, окончательное. Первое опять можетъ быть двоякаго рода: политическое и административное. Съ политической точки зрѣнія, проекты законовъ обсуждаются въ собраніи правительственныхъ лицъ, которымъ ввѣрено управленіе. Это имѣетъ цѣлью соблюсти единство дѣйствія и направленія правительства; здѣсь выслушиваются возраженія со стороны управляющихъ другими отраслями, которыхъ законъ можетъ касаться. Такое обсужденіе необходимо въ особенности тамъ, гдѣ существуетъ солидарный кабинетъ, отвѣтственный передъ палатами. Но кромѣ того, можетъ быть предварительное обсужденіе проекта въ особомъ правительственномъ совѣщательномъ учрежденіи, съ цѣлью разсмотрѣть вопросъ съ административной и технической точки зрѣнія. Въ этихъ видахъ, въ констуціонныхъ монархіяхъ, правительство, представляя законъ палатамъ,

иногда подвергаетъ его предварительному обсужденію въ Государственномъ Совѣтѣ. Во Франціи, во времена, какъ первой, такъ и второй Имперіи, это было даже обязательно. Назначенные правительствомъ члены Государственнаго Совѣта должны были поддерживать выработанный имъ законъ передъ Законодательнымъ Собраніемъ. Въ республиканскую конституцію 1848 года было также введено правило, что представляемые правительствомъ проекты, за нѣкоторыми исключеніями, должны были предварительно разсматриваться въ Государственномъ Совѣтѣ, куда, по усмотрѣнію собранія, отсылались и проекты, исходящіе отъ иниціативы представителей. Это вызывалось тѣмъ, что палата была одна, слѣдовательно гарантіи осмотрительнаго обсужденія, которыя даются второю палатою, отпадали. Вообще же, предварительное обсужденіе проектовъ въ Государственномъ Совѣтѣ предоставляется усмотрѣнію правительства. Такъ установлено и въ Пруссіи. Въ самодержавныхъ государствахъ, гдѣ нѣтъ законодательныхъ палатъ, правительственное и законодательное обсужденіе сливаются въ одно. Здѣсь Государственный Совѣтъ служитъ совѣщательнымъ органомъ законодательной власти. Однако и тутъ требуются предварительныя заключенія министровъ, которыхъ законъ можетъ касаться.

Весьма важное значеніе имѣютъ самые способы обсужденія законовъ въ законодательныхъ собраніяхъ. Они устанавливаются регламентами. Принятый порядокъ долженъ обезпечивать, съ одной стороны, свободу преній, съ другой стороны осмотрительность рѣшеній. Послѣднему въ значительной степени способствуетъ существованіе двухъ палатъ, согласное рѣшеніе которыхъ требуется для изданія законовъ. Этимъ устраняются случайныя увлеченія и одностороннее вліяніе партій. Къ тому же клонится и требованіе троекратнаго обсужденія проектовъ въ каждой палатѣ. Обыкновенно, впрочемъ, первое чтеніе служитъ только для предварительнаго ознакомленія съ дѣломъ; настоящее обсужденіе начинается съ втораго. Въ случаѣ спѣшности (déclaration d'urgence), обсужденіе ограничивается однимъ разомъ. Иногда къ этому прибѣгаютъ и для сокращенія преній; но этимъ правомъ легко злоупотреблять.

Существенную часть парламентской процедуры составляетъ назначеніе коммиссій, для разсмотрѣнія предложеній и представленія о нихъ доклада собранію. Такое предварительное обсужденіе въ немногочисленной коллегіи, составленной изъ довѣренныхъ лицъ, весьма полезно для выясненія различныхъ точекъ зрѣнія и для основательнаго обсужденія вопросовъ, которое въ многочисленномъ собраніи часто идетъ въ разбродъ и подвержено всякимъ случайностямъ. Однако, въ классической странѣ парламентскаго правленія, въ Англіи, вся палата,

при второмъ чтеніи, преобразуется въ коммиссію, съ устраненіемъ всѣхъ формальныхъ правилъ относительно порядка преній. Черезъ это послѣднія могутъ затягиваться непомѣрно. Но для нѣкоторыхъ дѣлъ, въ особенности для предварительныхъ изслѣдованій, назначаются избранныя коммиссіи (select committees), обыкновенно изъ пятнадцати членовъ, съ весьма обширными полномочіями. По принятымъ правиламъ, члены этихъ коммиссій предлагаются тѣмъ лицемъ, которое вноситъ самое предложеніе о назначеніи коммиссіи; они утверждаются палатою. Рѣдко производятся выборы. Особыя постоянныя коммиссіи выбираются нижнею палатою въ началѣ каждой сессіи или назначаются предсѣдателемъ съ утвержденіемъ палаты для нѣкоторыхъ дѣлъ, какъ-то, для изслѣдованія выборовъ (General committee of election), для соблюденія постоянныхъ правилъ (standing orders committee); также назначается избирательная коммиссія, которой предоставляется выборъ членовъ въ спеціальныя коммиссіи по частнымъ биллямъ. По французской системѣ, вся палата по жребію раздѣляется на бюро, или отдѣленія, которыя выбираютъ коммиссіи для разсмотрѣнія тѣхъ или другихъ проектовъ или финансовыхъ предложеній. Только въ исключительныхъ случаяхъ коммиссіи выбираются совокупною пала-тою. Выборы въ отдѣленіяхъ даютъ возможность предварительнаго ознакомленія съ мнѣніями избираемыхъ членовъ и обезпечиваютъ участіе въ коммиссіяхъ меньшинства, которое можетъ имѣть перевѣсъ въ томъ или другомъ отдѣленіи. Въ Соединенныхъ Штатахъ принята система постоянныхъ коммиссій (standing committee), назначаемыхъ на весь законодательный періодъ, то есть, до новыхъ выборовъ въ Палату Представителей; но по отдѣльнымъ вопросамъ назначаются иногда избранныя коммиссіи (select committees) для одной только сессіи. Въ Сенатѣ члены коммиссій выбираются собраніемъ; въ Палатѣ Представителей они назначаются предсѣдателемъ, что даетъ послѣднему громадное вліяніе на ходъ дѣлъ, тѣмъ болѣе, что коммиссіи однѣ имѣютъ сношенія съ министрами, которымъ доступъ въ палату вос-прещенъ; слѣдовательно, отъ нихъ зависятъ всѣ переговоры и соглашенія. Нельзя сказать, чтобы подобный порядокъ приводилъ къ удовлетворительнымъ результатамъ.

Относительно преній принято вообще, что члены могутъ говорить только одинъ разъ. Въ сѣверо-американской палатѣ принято за правило, что рѣчь не можетъ продолжаться болѣе часа; исключенія допускаются только по общему соглашенію. Весьма важно право палаты прекращать пренія, когда она считаетъ вопросъ исчерпаннымъ. Въ Англіи была допущена въ этомъ отношеніи полная свобода, и въ теченіи столѣтій она не имѣла дурныхъ послѣдствій, пока наконецъ въ

новѣйшее время Ирландцы не вздумали воспользоваться этимъ для произведенія обструкціи, то есть, для нескончаемаго затягиванія преній. Вслѣдствіе этого было принято правило, что палата можетъ заранѣе назначить срокъ, когда пренія должны быть обязательно окончены. Но при обширныхъ проектахъ это можетъ повести къ тому, что значительная часть закона остается необсужденною, что и случилось съ внесеннымъ Гладстономъ биллемъ объ ирландскомъ самоуправленіи. Рѣчи произносятся либо съ трибуны, либо съ своего мѣста; ораторъ обращается или къ собранію, или къ предсѣдателю. Подача голосовъ можетъ быть тайная или явная, поименная или огульная, посредствомъ писанныхъ карточекъ, вставаніемъ, поднятіемъ рукъ или расхожденіемъ въ разныя стороны. Преніями руководитъ предсѣдатель; онъ охраняетъ порядокъ, соблюдаетъ очереди, пресѣкаетъ уклоненія, ограждая однако необходимую свободу слова; наконецъ, онъ ставитъ вопросы и объявляетъ рѣшеніе. Отъ его авторитета и безпристрастія въ значительной степени зависитъ успѣшный ходъ дѣла; но деспотическія права, предоставленныя предсѣдателю, могутъ черезъ мѣру умалить значеніе собранія. Обыкновенно предсѣдатель выбирается самимъ собраніемъ, ибо только пользуясь полнымъ его довѣріемъ, онъ можетъ сохранить въ немъ надлежащій авторитетъ.

Если въ представительныхъ собраніяхъ важно точное опредѣленіе правилъ, обезпечивающихъ осмотрительность рѣшеній, то тѣмъ болѣе оно необходимо въ многолюдныхъ народныхъ собраніяхъ, какія бывали въ древнихъ республикахъ. Удовлетворительное обсужденіе вопросовъ, въ сущности, здѣсь невозможно. Поэтому, самое разумное правило состоитъ въ томъ, что народному собранію предоставляется только принять или отвергнуть предложенія сановниковъ или Сената. Такъ и было въ Спартѣ и въ Римѣ, въ лучшую ихъ пору. Въ Аѳинахъ, при господствѣ демократіи, прибѣгали къ своеобразному учрежденію, о которомъ уже упомянуто выше. Въ началѣ каждаго года народному собранію предлагался вопросъ, угодно ли ему будетъ измѣнить какіе-нибудь законы, и если получался утвердительный отвѣтъ, то избирались *номоѳеты*, числомъ до тысячи человѣкъ, передъ которыми происходили пренія, порядкомъ аналогическимъ судебному состязанію: предлагающіе перемѣны излагали свои доводы, а оффиціальные защитники законовъ ратовали за сохраненіе существующаго порядка. Затѣмъ рѣшеніе номоѳетовъ предлагалось на утвержденіе народнаго собранія. Это было нѣчто въ родѣ многолюдной коммиссіи, представлявшей свой докладъ. Въ Аѳинахъ уже ораторамъ дозволялось говорить только одинъ разъ и не допускались уклоненія отъ предмета преній. Запрещалось также перебивать говорящаго. Для надзора

за порядкомъ назначались по жребію извѣстное число гражданъ. Нарушившіе правила подвергались наказанію. Предложенія записывались и вывѣшивались заранѣе, добы они всѣмъ могли быть извѣстны, причемъ устранялись предложенія противныя законамъ, если они не клонились къ тому, чтобъ измѣнить послѣдніе. Такимъ образомъ, въ древности установились уже обычныя правила законодательныхъ собраній. Это были не шумныя, безпорядочныя сходки, а правильные органы государственной власти.

Въ самодержавныхъ государствахъ, гдѣ мѣсто законодательныхъ собраній заступаетъ Государственный Совѣтъ, вмѣсто обсужденія вопросовъ въ коммиссіяхъ, установляется раздѣленіе на департаменты. Здѣсь всякое предложеніе обсуждается сперва въ подробностяхъ въ малолюдной коллегіи, послѣ чего оно съ ея заключеніемъ поступаетъ въ общее собраніе.

Законъ, прошедшій черезъ законодательное обсужденіе, окончачательно представляется на утвержденіе главѣ государства. Монарху обыкновенно предоставляется право безусловнаго отказа (veto). Весьма немногія конституціи допускаютъ отказъ отлагательный (veto suspensif). Такова была французская конституція 1791 года, и такова же нынѣшняя норвежская, по которой проектъ, принятый тремя разными представительными собраніями, становится закономъ, даже еслибъ онъ не былъ утвержденъ королемъ. Въ новой Германской Имперіи императоръ вовсе не имѣетъ права отказа, но для каждаго закона требуется согласіе Союзнаго Совѣта, состоящаго изъ уполномоченныхъ отъ отдѣльныхъ государствъ, при чемъ законы, относящіеся къ войску, флоту и нѣкоторымъ податямъ, считаются отклоненными, если не изъявлено согласіе предсѣдательствующаго, то есть, уполномоченнаго отъ Пруссіи. Въ республикахъ президентъ имѣетъ только отлагательное вето, какъ въ Соединенныхъ Штатахъ, или вовсе его не имѣетъ. Во Франціи президентъ можетъ только мотивированнымъ предложеніемъ потребовать новаго обсужденія вопроса; но если палаты останутся при своемъ рѣшеніи, онъ обязанъ обнародовать законъ въ назначенный срокъ.

Обыкновенные законы не должны противорѣчить основнымъ; но вопросъ о томъ, какую обязательную силу имѣютъ законы, противорѣчащіе конституціи, весьма спорный. Если законъ по формѣ противорѣчитъ конституціи, напримѣръ если онъ изданъ безъ утвержденія королевской власти или безъ обсужденія въ палатахъ, то нѣтъ сомнѣнія, что не можетъ быть юридической обязанности его исполнять. Но какъ поступать, когда законъ формально безупреченъ, но по содержанію противорѣчитъ конституціи? Здѣсь существуютъ двѣ системы:

американская и европейская. Послѣдняя не касается однако Англіи, гдѣ нѣтъ различія между основными законами и обыкновенными, а потому не можетъ быть и подобнаго столкновенія. Американская система предоставляетъ судебной власти право не прилагать законовъ, изданныхъ Конгрессомъ, но противорѣчащихъ конституціи. Европейская система, напротивъ, требуетъ отъ судебной власти безусловнаго повиновенія, противъ чего однако возстаютъ нѣкоторые юристы. Обѣ системы имѣютъ свои выгоды и свои недостатки: одна болѣе охраняетъ основной законъ, другая предупреждаетъ столкновенія между законодательною властью и судебною. Чисто юридическая точка зрѣнія сводится къ вопросу о толкованіи законовъ. Противорѣчитъ ли изданный законъ основному закону или нѣтъ? Рѣшеніе зависитъ отъ того, какъ толковать основной законъ и кому принадлежитъ право толкованія? Вообще, толкованіе законовъ можетъ быть двоякое: законодательное и судебное. Первое имѣетъ мѣсто по общему вопросу, когда самъ законодатель объясняетъ свою волю, второе въ приложеніи къ данному случаю и только для этого случая. Первое всегда имѣетъ преимущество передъ послѣднимъ, ибо приложеніе подчиняется правилу. Но законодательное толкованіе принадлежитъ власти, издающей законъ. Спрашивается: имѣетъ ли обыкновенная законодательная власть право толковать основной законъ законодательнымъ путемъ? Если это право ей присвоено, то всякій новый законъ безусловно обязателенъ для судебной власти; если нѣтъ, то судебное толкованіе остается во всей силѣ, и судья не обязанъ прилагать законы, противорѣчащіе конституціи. Американская система вытекла изъ потребностей союзнаго государства. Здѣсь основной законъ распредѣлилъ законодательную власть между центральнымъ представительствомъ и отдѣльными штатами. Еслибы центральная законодательная власть имѣла право толковать основной законъ, то она всегда могла бы вторгаться въ предѣлы правъ отдѣльныхъ штатовъ. А потому толкованіе конституціи предоставлено независимому верховному судилищу. Европейская система, напротивъ, совершенно умѣстна тамъ, гдѣ нѣтъ такого распредѣленія законодательной власти между различными центрами. Будучи едина, законодательная власть гораздо ближе къ учредительной. Послѣдняя, въ сущности, не болѣе какъ таже законодательная власть, обставленная бо̀льшими гарантіями. А потому послѣдней можетъ быть предоставлено законодательное толкованіе основныхъ законовъ. Эта система введена даже въ новѣйшія союзныя государства, которыя имѣли въ виду не столько оградить права членовъ, сколько усилить центральную власть. Въ Швейцаріи, до половины нынѣшняго столѣтія, столкновенія между Союзомъ и кантонами разрѣшались третейскимъ судомъ. Конституція

1848 года превратила союзъ государствъ въ союзное государство, а конституція 1874 года еше болѣе скрѣпила эту связь. Но послѣдняя, расширяя вѣдомство союзнаго суда, все-таки сдѣлала для него безусловно обязательными всѣ законы, издаваемые Союзнымъ Собраніемъ. Въ Германской Имперіи имперскому суду вовсе не предоставлено рѣшеніе вопросовъ государственнаго права.

Таковы отношенія законодательной власти къ судебной. Но обязательная сила законовъ распространяется и на низшія исполнительныя власти и, наконецъ, на подданныхъ. Относительно первыхъ принято за правило, что они могутъ дѣлать представленія, но, при подтвержденіи со стороны высшихъ, они обязаны повиноваться, ибо имъ вовсе не принадлежитъ право толковать законы. Что касается до гражданъ, то здѣсь вопросъ сводится къ правамъ судебной власти. Подданные не имѣютъ права толковать законы, а потому обязаны подчиняться толкованію законодательному или судебному, смотря по тому, которому дается перевѣсъ. Если судебному, то они должны имѣть право не повиноваться до рѣшенія суда или жаловаться въ судъ при нарушеніи права. Это разсмотрѣнный уже выше вопросъ о законномъ повиновеніи.

Тотъ же вопросъ, въ еще большей силѣ, возникаетъ на счетъ отношенія законовъ къ постановленіямъ. Послѣднія издаются чисто административнымъ путемъ. Общія постановленія приготовляются обыкновенно исполнительными властями и обсуждаются въ высшихъ правительственныхъ совѣщательныхъ учрежденіяхъ, каковъ, напримѣръ, во Франціи Государственный Совѣтъ. Они утверждаются верховною правительственною властью, а иногда и просто министрами. Мѣстныя постановленія издаютея мѣстными властями.

Здѣсь вопросъ о правѣ судей не прилагать несогласныхъ съ закономъ постановленій точно также подвергается самымъ противоположнымъ сужденіямъ и рѣшеніямъ. Англійская система предоставляетъ это право суду безусловно. Тоже установлено и въ нынѣшней Германской Имперіи. Напротивъ, французскій законъ, идущій еще отъ первой революціи, не дозволяетъ судамъ вступаться въ дѣйствія административныхъ властей, а потому изъемлетъ изъ ихъ вѣдомства вопросы о незаконности постановленій. Рѣшеніе ихъ предоставляется особымъ административнымъ судилищамъ. Прусская конституція постановляетъ, что единственно палатамъ, а не судамъ принадлежитъ право судить о законности или незаконности издаваемыхъ постановленій. Такое ограниченіе правъ судебной власти въ конституціонныхъ государствахъ не находитъ теоретическаго оправданія. Тамъ, гдѣ правительственная власть отдѣлена отъ законодательной, правительствен-

ное толкованіе закона не можетъ быть поставлено выше судебнаго, ибо судьи повинуются закону, а не правительственной власти. Отнять у нихъ право толковать и прилагать законъ по своему убѣжденію значитъ лишить гражданъ самой существенной гарантіи отъ произвола. Законодательное толкованіе, для котораго требуются сложная процедура и содѣйствіе разныхъ органовъ, далеко не замѣняетъ судебнаго. Однако, съ другой стороны, тутъ возникаетъ затруднительный вопросъ о положеніи исполнительныхъ органовъ, которые ставятся между предписаніемъ закона и приказаніями поставленныхъ надъ ними властей. Въ Англіи исполнители сами отвѣтствуютъ передъ судомъ за свои противозаконныя дѣйствія и не могутъ ссылаться на предписанія начальства. Въ какой мѣрѣ установлена ихъ отвѣтственность, мы увидимъ далѣе. Въ другихъ странахъ разрѣшеніе подобныхъ столкновеній предоставляется административной юстиціи, о которой также будетъ рѣчь ниже. Хорошая организація послѣдней можетъ до нѣкоторой степени дать гарантіи гражданамъ, обезпечивая вмѣстѣ и свободу дѣйствій административной власти; но при такомъ порядкѣ правительственная точка зрѣнія всегда остается преобладающею.

Особое мѣсто занимаютъ постановленія, издаваемыя въ крайнихъ случаяхъ, при смутахъ и безпорядкахъ, подъ отвѣтственностью правительства, которое затѣмъ представляетъ ихъ на утвержденіе законодательныхъ собраній. Здѣсь самый законъ заранѣе долженъ дать правительственной власти надлежащія полномочія; иначе судьи не обязаны прилагать подобныхъ постановленій.

Что касается до распоряженій, то ихъ составленіе и изданіе принадлежатъ подлежащимъ властямъ. Въ случаѣ противорѣчія съ общими обязательными постановленіями или съ закономъ, они могутъ быть отмѣнены высшею правительственною властью. Но гражданамъ, которыхъ права нарушены, всегда должно быть предоставлено право жаловаться либо въ судъ, либо въ порядкѣ административной юстиціи.

Щекотливый вопросъ и здѣсь возникаетъ на счетъ подчиненныхъ, которымъ даются незаконныя предписанія. Различныя точки зрѣнія на этотъ предметъ изложены выше; онѣ будутъ подробно разсмотрѣны въ связи съ началами управленія. У насъ, въ Основныхъ Законахъ (ст. 75) постановлено, что „еслибы въ предписаніи, непосредственно отъ власти министра исходящемъ, начальство, ему подчиненное, усмотрѣло отмѣну закона, учрежденія или объявленнаго прежде Высочайшаго повелѣнія, тогда оно обязано представить о семъ министру. Если же и за симъ предписаніе будетъ подтверждено отъ лица министра, въ той же силѣ, тогда начальство обязано случай сей представить

на окончательное разрѣшеніе Правительствующему Сенату". Такимъ образомъ, Сенату предоставляется высшее толкованіе закона. Едва ли однако эти постановленія нашихъ Основныхъ Законовъ когда-либо находили примѣненіе.

Составленный и утвержденный законъ долженъ быть обнародованъ во всеобщее свѣдѣніе. Обнародованіе закона даетъ ему обязательную силу, ибо исполнять законъ нельзя, если его не знаешь. Но какъ скоро онъ обнародованъ, онъ предполагается всѣмъ извѣстнымъ. Невѣдѣніемъ закона никто отговариваться не можетъ, ибо иначе нѣтъ возможности добиться исполненія. Обязанность правительства состоитъ въ томъ, чтобы обнародованіе было по возможности полное и повсемѣстное.

Способы обнародованія законовъ могутъ быть разные: 1) изустное, посредствомъ общественныхъ глашатаевъ или чтенія въ церквахъ; 2) письменное, которое бываетъ мѣстное и общее: первое посредствомъ прибитія въ публичныхъ мѣстахъ и напечатанія въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ, второе посредствомъ напечатанія въ оффиціальной газетѣ. Послѣднее даетъ собственно обязательную силу закону; остальные суть способы исполненія. Но такъ какъ обязательная сила начинается со дня обнародованія, а полученіе извѣстія не вездѣ происходитъ въ одно и тоже время, то для различныхъ мѣстностей въ государствѣ назначаются разные сроки, по расчету времени прихода указа изъ столицы.

Обязательная сила закона простирается только на будущее время. Обратной силы законъ не имѣетъ. Обратное дѣйствіе закона есть логическое противорѣчіе, ибо оно предполагаетъ, что законъ дѣйствовалъ, въ то время когда онъ не дѣйствовалъ. Въ особенности несправедливо обратное дѣйствіе закона въ ущербъ гражданамъ. Послѣдніе не могли поступать по закону, который еще не существовалъ; дѣйствія ихъ, разрѣшенныя прежнимъ закономъ, были дѣйствіями законными, а потому не подлежатъ послѣдующему воспрещенію, а тѣмъ менѣе наказанію. Но закону дается иногда обратное дѣйствіе въ видѣ милости, когда льготы, даруемыя за извѣстныя дѣянія, распространяются и на прежнія.

Обязательная сила закона продолжается до тѣхъ поръ, пока онъ не будетъ отмѣненъ тѣмъ же порядкомъ. Но мы видѣли уже, что иногда онъ просто выходитъ изъ употребленія или перестаетъ прилагаться. Случается также, что вмѣсто формальной отмѣны, законъ замѣняется новымъ, противоположнымъ прежнему. Отсюда правило: послѣдующій законъ отмѣняетъ предыдущій (lex posterior derogat priori). Однако, при этомъ нерѣдко возникаютъ затрудненія, подающія поводъ къ

различному толкованію: иногда противорѣчіе можетъ быть не ясное, или прежній законъ можетъ быть отмѣненъ не въ полномъ составѣ. На счетъ отношенія общихъ законовъ и частныхъ существуютъ особенныя правила. Вообще признается, что частный законъ отмѣняетъ общій (lex specialis derogat generali), но не во всемъ объемѣ, а только въ томъ, что содержится въ частномъ законѣ. Наоборотъ, послѣдующій общій законъ не отмѣняетъ предыдущаго частнаго (lex posterior generalis non derogat priori speciali), если объ этомъ особенно не упомянуто.

Закономъ могутъ быть отмѣнены права гражданъ. Эти права могутъ быть частныя и политическія. Мы видѣли, что только частное право можетъ быть *пріобрѣтеннымъ*, то есть, присвоеннымъ лицу, какъ собственность; государственное же право не составляетъ собственности лица, исключая случаевъ, когда изъ него возникаютъ имущественныя права. Поэтому, политическое право всегда можетъ быть отмѣнено закономъ; пріобрѣтенное же право, если отмѣна его требуется общественною пользою, можетъ быть отмѣнено не иначе, какъ съ справедливымъ вознагражденіемъ. Лишить человѣка пріобрѣтеннаго законнаго права есть нарушеніе высшихъ началъ справедливости.

ГЛАВА III.

Судебная власть.

Судъ прилагаетъ законъ къ правамъ гражданъ. Онъ имѣетъ цѣлью *отправленіе правосудія*, то есть, воздаяніе каждому должнаго, на основаніи закона. Это воздаяніе состоитъ или въ признаніи и утвержденіи спорнаго права, или въ наказаніи, которое служитъ возмездіемъ за нарушеніе закона отдѣльнымъ лицемъ.

Такимъ образомъ, судъ всегда имѣетъ въ виду извѣстное лице и извѣстный случай. Онъ вызывается столновеніемъ правъ или требованій одного лица съ правами и требованіями другихъ, или же столкновеніемъ лица съ общимъ закономъ, который всѣми долженъ быть соблюдаемъ. Поэтому власть суда простирается только на данные случаи и столкновенія.

Отсюда ясно, что въ судѣ всегда есть двѣ стороны, которыя спорятъ между собою. Эти стороны суть частныя лица, тягающіяся между собой, или частное лице и законъ, который подвергся нарушенію. Судья вызывается къ дѣятельности самими сторонами. Онъ не вступается въ дѣло по собственному побужденію, а является здѣсь третьимъ лицемъ. Его задача держать вѣсы равные для обѣихъ сторонъ, разобрать

права и требованія каждой, и окончательно постановить свой *приговоръ*. Вся дѣятельность судьи клонится къ постановленію приговора, который всегда относится къ даннымъ лицамъ и къ данному случаю.

Приговоръ постановляется на основаніи закона, который для судьи составляетъ обязательную норму, служащую ему руководствомъ. Подъ эту норму подводится разбираемый фактъ, ибо каждое жизненное столкновеніе представляетъ фактическое сочетаніе извѣстныхъ личныхъ правъ и обстоятельствъ. Судья прилагаетъ законъ къ факту; но такъ какъ факты безконечно разнообразны, а законъ одинъ, то судьѣ предоставляется право толковать законъ въ приложеніи къ данному случаю. Въ этихъ предѣлахъ судебное толкованіе обязательно; приговоръ имѣетъ силу закона. Поэтому, всегда требуется уваженіе къ судебнымъ приговорамъ; они считаются изреченіемъ правды, которой толкователемъ является судья. Однако это относится только къ приговорамъ окончательнымъ. Какъ человѣкъ, судья можетъ ошибаться и произнести неправильное рѣшеніе. Для устраненія этого зла установляется ходъ по инстанціямъ. Но этотъ ходъ имѣетъ предѣлъ: на высшаго судью апелляціи уже нѣтъ; его приговоръ долженъ быть уважаемъ, какъ законъ.

Такимъ образомъ, приговоръ представляетъ сложное рѣшеніе, въ которомъ различаются три стороны: 1) установленіе факта; 2) приложеніе закона; 3) предписаніе судебной власти объ исполненіи приговора. Первые два акта составляютъ раскрытіе права (das Finden des Rechts), или приговоръ въ собственномъ смыслѣ, третье есть проявленіе власти. Эти стороны могутъ раздѣляться такъ, что или двѣ первыя отдѣляются отъ третьей, или двѣ послѣднія отдѣляются отъ первой. Судья, руководящій судомъ, всегда предписываетъ исполненіе; но могутъ быть отдѣльные судьи, которымъ поручается или установленіе факта или даже произнесеніе приговора.

И такъ, существенное значеніе суда состоитъ въ томъ, что онъ является высшимъ органомъ правды. Занимая положеніе третьяго лица между тягающимися сторонами, онъ взвѣшиваетъ противоположные доводы и произноситъ верховный приговоръ, который, въ силу данной ему власти, приводится въ испоненіе. Отсюда ясно, что первое и необходимое свойство судьи есть *безпристрастіе*, а оно возможно только при полной *независимости*, какъ отъ тяжущихся лицъ, такъ и отъ власти, охраняющей общественный порядокъ и преслѣдующей его нарушенія. Судья подчиняется единственно безличному закону и самъ является первымъ его хранителемъ; но такъ какъ приложеніе закона къ данному случаю всегда имѣетъ индивидуальный характеръ, то приговоръ долженъ быть дѣломъ личнаго внутренняго убѣжденія.

Никакая власть не имѣетъ права предписать приговоръ, подобно тому какъ предписываются дѣйствія низшимъ административнымъ органамъ. Такое предписаніе противорѣчитъ самому значенію суда, ибо рѣшеніе зависитъ не отъ воли власти, а отъ безпристрастнаго изслѣдованія всѣхъ обстоятельствъ дѣла. Дѣйствуя по внутреннему убѣжденію, судья не несетъ и отвѣтственности за свое рѣшеніе, развѣ будетъ доказанъ злой умыселъ или явное нарушеніе закона, въ каковыхъ случаяхъ онъ самъ подлежитъ суду. Неправильный приговоръ можетъ быть только отмѣненъ или перевершенъ высшимъ судилищемъ, на основаніи новаго изслѣдованія дѣла.

Этими началами опредѣляются отношенія суда къ другимъ отраслямъ государственной власти и къ гражданамъ, а также самое судоустройство и судопроизводство.

Судья можетъ дѣйствовать не иначе, какъ на основаніи закона; слѣдовательно, онъ закону подчиненъ. Однако, судебная власть, по существу своему, независима отъ законодательной и, какъ правило, должна быть отъ нея отдѣлена. Законодатель постановляетъ нормы общія для всѣхъ; онъ имѣетъ и долженъ имѣть въ виду только общія начала, а не отдѣльныя лица или частные случаи. Только черезъ это законъ получаетъ высшее нравственное значеніе; онъ является выраженіемъ правды, а не политическимъ орудіемъ въ рукахъ власти или партій. Судебная власть, напротивъ, касается единственно отдѣльныхъ лицъ и частныхъ случаевъ, и здѣсь она должна быть совершенно независима. Какъ сказано, судья прилагаетъ законъ по внутреннему своему убѣжденію, рѣшая по совѣсти, на сколько частный случай подъ него подходитъ.

При этомъ однако судья не имѣетъ права ни отмѣнять, ни измѣнять законъ; но онъ можетъ, во первыхъ, испытывать дѣйствительную его силу. Судья обязанъ прилагать только тотъ законъ, который имѣетъ законную силу, то есть тотъ, который изданъ подлежащею властью и въ законной формѣ. Все это изслѣдуется судьею, но только въ приложеніи къ данному случаю. Судья не можетъ вообще объявлять недѣйствительнымъ тотъ или другой законъ или постановленіе, но онъ можетъ не прилагать его къ данному случаю, признавши его незаконность. Мы видѣли однако, что власть судьи въ этомъ отношеніи различна въ различныхъ государствахъ. Можно сказать вообще, что при столкновеніи основныхъ законовъ съ обыкновенными обязанность судьи прилагать послѣдніе можетъ быть оправдана теоретически, ибо законодательная власть, какъ источникъ закона, стоитъ выше судебной. Только въ сложныхъ государствахъ, для огражденія правъ отдѣльныхъ штатовъ, верховное толкованіе основныхъ законовъ

предоставляется высшему судилищу. Но обязанность судьи прилагать правительственныя постановленія, несогласныя съ закономъ, противорѣчитъ самому существу суда, какъ чистому органу закона. Поэтому тамъ, гдѣ признается независимость правительственной власти отъ судебной, какъ во Франціи, подобныя столкновенія изъемлются изъ вѣдѣнія судебной власти и предоставляются особымъ административнымъ судилищамъ. Черезъ это, однако, судъ лишается важнѣйшей своей политической функціи—быть органомъ закона при столкновеніи властей или при нарушеніи правъ гражданъ. При такихъ условіяхъ, истинный законный порядокъ не можетъ быть обезпеченъ.

Во вторыхъ, судьѣ принадлежитъ толкованіе закона. Онъ не можетъ отговариваться тѣмъ, что законъ неясенъ или недостаточенъ, ибо споръ долженъ быть рѣшенъ. Онъ не можетъ также обратиться къ законодателю за изъясненіемъ, ибо, не говоря о проволочкѣ, законодательное толкованіе относится къ смыслу закона вообще, а не къ отдѣльнымъ случаямъ; въ приложеніи же къ послѣднимъ единственный толкователь есть судья, котораго рѣшенія имѣютъ силу закона. Но по этому самому, судебное толкованіе не имѣетъ обязательной силы для другихъ случаевъ. Однако, оно имѣетъ право на уваженіе и можетъ быть принято за руководство при послѣдующихъ рѣшеніяхъ. На этомъ основанъ авторитетъ прецедентовъ. Отсюда развитіе юриспруденціи, которое можетъ происходить не только помимо закона, но и наперекоръ закону. Такъ, въ Англіи, въ прежнія времена, законодательство не разъ пыталось измѣнить поземельныя отношенія, внося въ нихъ начало болѣе свободнаго передвиженія; но суды постоянно своимъ толкованіемъ дѣлали эти попытки тщетными и удерживали существующій строй, основанный на коренящемся въ юриспруденціи общемъ правѣ (common law).

Въ третьихъ, судья восполняетъ законъ въ случаѣ пробѣла. Здѣсь онъ еще менѣе можетъ обращаться къ законодателю, ибо новый законъ имѣетъ силу только для будущаго, а судья рѣшаетъ случай въ прошедшемъ. Восполнять законъ онъ можетъ или придерживаясь общаго духа законодательства, или прибѣгая къ началамъ естественной справедливости. Такъ, римское право развивалось главнымъ образомъ путемъ судебной практики. Здѣсь судья игралъ даже нѣкоторымъ образомъ роль законодателя, ибо преторъ, при вступленіи въ должность, объявлялъ въ своемъ эдиктѣ, какихъ общихъ началъ онъ будетъ держаться при рѣшеніи споровъ; самое же приложеніе эдикта предоставлялось особымъ, назначаемымъ имъ судьямъ.

Начало раздѣленія законодательной власти и судебной подвергается иногда исключеніямъ въ случаѣ политическихъ преступленій, осо-

бенно когда дѣло идетъ объ отвѣтственности министровъ. Въ Англіи, въ прежнее время, практиковались такъ называемые bills of attainder, то есть, законодательные акты, посредствомъ которыхъ обвиняемые въ государственныхъ преступленіяхъ прямо подвергались осужденію и наказанію. Нынѣ подобныя кары безъ суда отмѣнены; въ конституціи Соединенныхъ Штатовъ онѣ прямо воспрещаются. Въ замѣнъ того, и въ Англіи, и во Франціи по хартіямъ 1814 и 1830 годовъ, а равно и по нынѣшней республиканской конституціи, нижней палатѣ предоставляется право обвиненія, а верхней политическій судъ. Послѣдняя, особенно если она состоитъ изъ членовъ пожизненныхъ или наслѣдственныхъ, заключаетъ въ себѣ гарантіи независимости и безпристрастія; а между тѣмъ, политическія преступленія, особенно совершаемыя отвѣтственными министрами, требуютъ обсужденія не только съ чисто юридической, но и съ политической точки зрѣнія. Но другія законодательства установляютъ для этого особыя верховныя судилища, что согласнѣе съ истинными началами правосудія. Такъ постановлено въ Пруссіи. Въ Бельгіи, какъ уже сказано, политическія преступленія подлежатъ Кассаціонному Суду въ полномъ составѣ.

Въ Англіи, верхняя палата служитъ высшею инстанціей и для частныхъ споровъ, переносимыхъ изъ судовъ. Это остатокъ стариннаго порядка, который на практикѣ не имѣетъ существеннаго значенія, ибо 1) эти дѣла весьма рѣдки, вслѣдствіе значительности издержекъ; 2) по обычаю, въ нихъ принимаютъ участіе только лорды-юристы, возведенные въ это достоинство изъ судей. Остальные воздерживаются отъ подачи голоса.

Относительно правительственной власти, основное правило состоитъ въ томъ, что судъ и управленіе должны быть раздѣлены. Это двѣ разнородныя власти, стоящія рядомъ. Судья призванъ отправлять правосудіе, администраторъ завѣдываетъ измѣняющимися общественными интересами; судья дѣйствуетъ по закону, администраторъ по усмотрѣнію; судья произноситъ приговоръ, администраторъ исполняетъ приказанія; судья, какъ безпристрастный третій, долженъ быть независимъ отъ всякихъ постороннихъ вліяній и отъ общественныхъ отношеній, администраторъ погруженъ именно въ эти отношенія и является зависимымъ колесомъ простирающейся на все государство бюрократической машины. Какъ скоро эти двѣ власти соединяются, такъ или администраторъ становится судьею, и тогда водворяется судебный произволъ, или же судья вмѣшивается въ администрацію, и тогда послѣдняя получаетъ несвойственный ей судебный характеръ.

Нѣкоторые писатели, признающіе въ принципѣ начало раздѣленія, стоятъ однако за соединеніе обѣихъ властей въ одніхъ рукахъ въ

низшихъ инстанціяхъ, на томъ основаніи, что здѣсь требуется бо̀льшая простота управленія. Но именно въ низшихъ инстанціяхъ административная власть приходитъ въ ближайшее, постоянное соприкосновеніе съ гражданами, а потому наиболѣе для нихъ чувствительна. Здѣсь открывается самый широкій просторъ произволу, который всего невыносимѣе въ этихъ ежедневныхъ мелкихъ столкновеніяхъ. Для устраненія его требуется не только весьма высокое развитіе, но и такое независимое положеніе низшихъ органовъ, которое не соотвѣтствуетъ требованіямъ управленія. Въ Англіи, соединеніе обѣихъ властей въ рукахъ мировыхъ судей основано на томъ, что послѣдніе суть независимыя лица, имѣющія преимущественно судебный характеръ. Но именно недостатки этого порядка вещей повели къ тому, что всѣ отрасли управленія, одна за другою, изъемлются изъ вѣдомства мировыхъ судей и организуются на новыхъ началахъ, съ раздѣленіемъ властей. Можно сказать, вообще, что соединеніе обѣихъ властей умѣстно при весьма несложныхъ отношеніяхъ; раздѣленіе ихъ несомнѣнно означаетъ шагъ къ высшему развитію.

При отдѣленіи судебной власти отъ административной требуется однако и сохраненіе взаимной ихъ связи. Органомъ этой связи служитъ министерство юстиціи, которое входитъ въ общій составъ правительства и которому ввѣряется управленіе судебною частью. Оно завѣдываетъ личнымъ составомъ; ему же принадлежитъ иниціатива всѣхъ законодательныхъ мѣръ. Кромѣ того, оно посредствомъ своихъ органовъ, играетъ существенную роль въ самомъ производствѣ суда. Мы видѣли, что передъ лицемъ суда, законъ, въ случаѣ нарушенія, является какъ бы одною изъ спорящихъ сторонъ. Если защита его предоставляется самому судьѣ, то послѣдній теряетъ характеръ безпристрастнаго третьяго. Поэтому, обвинителемъ нерѣдко является правительственное лице, прокуроръ, котораго обязанность состоитъ въ преслѣдованіи нарушеній закона. Но ни прокуратура, ни поставленная надъ нею правительственная власть на имѣютъ права вмѣшиваться въ судебныя рѣшенія или оказывать какое либо давленіе на судей. Всякое посягательство на независимость суда искажаетъ его значеніе; онъ перестаетъ быть органомъ правосудія и низводится на степень простаго орудія власти.

Самый судъ имѣетъ нѣкоторыя административныя функціи. Кромѣ охраненія внутренняго порядка, во всякомъ дѣлѣ требуется предварительное изслѣдованіе и исполненіе. Для этого судъ не только долженъ имѣть свои исполнительные органы, но приказанія его должны быть безпрекословно исполняемы административными лицами. Въ Англіи, за всякое ослушаніе судебныхъ предписаній полагаются весьма

высокіе штрафы, и это одно поддерживаетъ высокое положеніе суда въ государствѣ.

Независимость судебной власти отъ законодательной и правительственной опредѣляетъ политическое ея значеніе. Судъ не занимаетъ въ государствѣ такого мѣста, какъ обѣ предыдущія власти; онъ стоитъ не наверху, а внизу, при соприкосновеніи власти съ гражданами. Но именно вслѣдствіе этого ближайшаго отношенія къ гражданамъ, онъ служитъ первою и самою надежною преградою произволу, какъ сверху, такъ и снизу. Призваніе суда—охранять законный порядокъ, составляющій одну изъ высшихъ и важнѣйшихъ задачъ государства. Это призваніе онъ можетъ исполнить тѣмъ вѣрнѣе, чѣмъ шире предоставленныя ему права. Самою сильною задержкой произвола служитъ право суда испытывать законность постановленій и распоряженій административныхъ властей. Вся англійская конституціонная свобода держится правомъ суда не допускать преступленія законовъ со стороны правительственныхъ органовъ и наказывать нарушителей. Многія права гражданъ, напримѣръ свобода печати, имѣютъ и политическій характеръ, вслѣдствіе чего судъ, карающій преступленія печати, призывается къ рѣшенію политическихъ вопросовъ. Но еще высшее политическое значеніе онъ имѣетъ въ союзныхъ государствахъ. Мы видѣли, что въ Соединенныхъ Штатахъ онъ является верховнымъ толкователемъ конституціи, рѣшителемъ споровъ между центральнымъ правительствомъ и отдѣльными штатами. Здѣсь центральная законодательная власть сама становится одною изъ тяжущихся сторонъ; а потому ей, по принципу, не можетъ принадлежать верховное рѣшеніе. Всего естественнѣе предоставить это независимому суду.

Этимъ опредѣляются и отношенія суда къ гражданамъ. Онъ служитъ имъ главною защитою, хранителемъ ихъ правъ. Отсюда вытекаютъ слѣдующія начала: 1) никто не можетъ быть наказанъ иначе какъ по суду. Нарушеніе этого правила есть оскорбленіе правосудія. 2) Судъ долженъ быть установленный закономъ, а не назначенный спеціально для извѣстнаго случая. Основное требованіе правосудія состоитъ въ томъ, что никто не долженъ быть отвлекаемъ отъ своего законнаго судьи. Чрезвычайные суды допускаются, въ видѣ исключенія, только при внутреннихъ смутахъ, и то не иначе, какъ въ силу закона, опредѣляющаго эти случаи. 3) Судъ долженъ быть одинъ для всѣхъ, ибо всѣ равны передъ закономъ. Это опять требованіе правосудія, которое не взираетъ на лица и держитъ вѣсы одинакіе для всѣхъ. Этимъ отмѣняется всякая привилегированная подсудность, а также льготы при судѣ, но не исключаются спеціальные суды для

отдѣльныхъ отраслей дѣлъ. 4) Всякій гражданинъ долженъ найти въ судѣ всѣ возможныя средства для защиты своихъ правъ. Судъ установленъ для огражденія права, а потому лишеніе гражданина средствъ защиты противорѣчитъ его существу. Поэтому а) всякій долженъ имѣть возможность искать своего права передъ судомъ; б) никто не можетъ быть обвиненъ безъ истребованія отъ него объясненій; в) всякій долженъ имѣть право или защищаться самъ или избрать себѣ защитника знакомаго съ судопроизводствомъ; г) все дѣлопроизводство должно быть извѣстно тяжущимся, подсудимымъ и ихъ защитникамъ; временныя исключенія допускаются только въ уголовныхъ слѣдствіяхъ, гдѣ нужна тайна для раскрытія истины; д) свобода и имущественные интересы подсудимыхъ не должны быть стѣсняемы болѣе, нежели требуется дѣломъ; е) относительно тяжущихся и подсудимыхъ должны быть соблюдены всѣ закономъ установленныя формальности, ограждающія ихъ отъ произвола. Можно сказать, что новѣйшія европейскія законодательства выработали систему судебныхъ гарантій въ такомъ совершенствѣ, что ничего не остается болѣе желать. Это составляетъ великую ихъ заслугу передъ человѣчествомъ.

ГЛАВА IV.

Судоустройство и судопроизводство.

Основными началами суда опредѣляются существенныя черты судоустройства и судопроизводства.

Судьи могутъ быть правительственные и народные. Главныя преимущества судей, назначаемыхъ правительствомъ, состоятъ: 1) въ спеціальности знаній; правительство можетъ требовать отъ нихъ болѣе или менѣе высокаго приготовленія; 2) въ независимости отъ всякихъ партій и частныхъ вліяній; 3) въ большемъ вниманіи къ охраненію закона. Народные судьи, напротивъ, ближе стоятъ къ тяжущимся и подсудимымъ, а потому служатъ для нихъ лучшею гарантіей; имъ болѣе извѣстны мѣстныя условія и обычаи, которыми нерѣдко опредѣляются, какъ существо права, такъ и степень виновности лица. Смѣшанный характеръ имѣютъ судьи, назначаемые правительствомъ изъ мѣстныхъ жителей, каковы напримѣръ англійскіе мировые судьи. Во всякомъ случаѣ, первое и главное условіе правильнаго суда состоитъ въ независимомъ положеніи судьи.

Независимость правительственныхъ судей установляется началомъ *несмѣняемости*. Разъ назначивъ судью, правительство не въ правѣ

уже удалить его отъ должности иначе какъ по суду, ни даже перемѣстить его безъ его согласія. Это начало прилагается, какъ въ конституціонныхъ государствахъ, такъ и въ самодержавныхъ. Въ послѣднихъ граница очевидно не юридическая, а нравственная; но самоограниченіе власти есть именно то, что даетъ ей нравственный характеръ. У насъ это начало введено судебными уставами Александра Втораго. Иногда, какъ напримѣръ въ Бельгіи, самое назначеніе ставится въ зависимость отъ представленія списка кандидатовъ со стороны судебныхъ мѣстъ или законодательныхъ палатъ.

При несмѣняемости судей, единственнымъ способомъ вліянія остается возможное повышеніе, которое возбуждаетъ честолюбіе. Въ Англіи и этотъ путь отрѣзанъ. Тамъ коронные судьи весьма немногочисленны и получаютъ огромное содержаніе; идти имъ далѣе некуда, такъ какъ они занимаютъ высшія судебныя мѣста. Но конечно, такая полная независимость возможна только вслѣдствіе особой судебной организаціи. Въ Англіи, мелкія мѣстныя дѣла предоставлены мировой юстиціи, а для болѣе важныхъ дѣлъ высшіе судьи совершаютъ объѣзды по округамъ. Однако, въ новѣйшее время, недостаточность такого порядка вещей повела къ установленію низшихъ, назначаемыхъ правительствомъ судей для мелкихъ гражданскихъ дѣлъ въ графствахъ. Но и послѣдніе образуютъ самостоятельную отрасль суда, безъ всякой перспективы повышенія.

Народные суды, по самому своему положенію, независимы отъ правительства. Но они должны быть независимы и отъ общественныхъ вліяній. Назначеніе можетъ быть двоякое: по выбору или жребіемъ. Выборные судьи существовали и существуютъ во многихъ мѣстахъ, не только въ демократическихъ республикахъ, какъ Швейцарія и Соединенные Штаты, но и въ самодержавныхъ государствахъ. Наша прежняя система судоустройства была вся основана на выборномъ началѣ; такова же была введенная въ эпоху преобразованій мировая юстиція, отъ которой нынѣ остались одни обломки. Для мелкихъ мѣстныхъ дѣлъ, особенно тамъ, гдѣ не развились еще политическія партіи и гдѣ способность обезпечивается нѣкоторымъ образовательнымъ и имущественнымъ цензомъ, эта система можетъ быть совершенно умѣстна. Наши мировые судьи заслужили признательность русскаго общества. Но съ развитіемъ политической жизни выборы неизбѣжно становятся орудіями партій, а это всего менѣе допустимо относительно судебной власти. Въ Соединенныхъ Штатахъ эти должности служатъ наградою политическихъ услугъ, съ чѣмъ вмѣстѣ сокращаются сроки выборовъ и уменьшается жалованье; черезъ это, положеніе судьи дѣлается крайне зависимымъ и мало привлекательнымъ для способныхъ людей.

Жребій дѣлаетъ судей совершенно независимыми отъ избирателей; но тутъ устраняются, какъ оцѣнка способности, такъ и требованіе спеціальныхъ знаній или юридической подготовки. Подобные суды скорѣе всего могутъ рѣшать вопросы о фактѣ. Во всякомъ случаѣ, въ нихъ необходимо руководство со стороны опытнаго предсѣдателя.

Судьи, назначаемые по жребію, существовали уже въ древности. Таковы были аѳинскіе геліасты. Общее число ихъ простиралось до шести тысячъ, по шести сотъ изъ каждой филы; въ кандидаты записывались только желающіе. Для производства суда эта масса, опять же по жребію, дѣлилась на десять отдѣленій, или дикастерій, въ которыхъ смѣшивались засѣдатели, принадлежавшіе къ разнымъ филамъ. Такія многочисленныя судилища мало однако отличались отъ народныхъ собраній; они подвержены были такимъ же увлеченіямъ, какъ и послѣднія. Нравственное ихъ значеніе поддерживалось еще, пока судьи не получали жалованья, что естественно сокращало число желающихъ. Но съ введеніемъ платы кандидатовъ оказывалось много, и жребій попадалъ главнымъ образомъ на низшіе классы, болѣе многочисленные. Съ тѣхъ поръ пошли совершенно неправильныя рѣшенія, которыхъ историки приводятъ многіе примѣры.

Въ новыхъ государствахъ назначаемые по жребію судьи суть *присяжные*. Они выбираются въ небольшомъ количествѣ, при чемъ сторонамъ, для большей гарантіи, дается право отвода въ опредѣленномъ числѣ. Весьма важно, чтобы составленіе общихъ списковъ было ввѣрено независимымъ людямъ. Въ Англіи, классической странѣ суда присяжныхъ, отъ нихъ требуется извѣстный цензъ и допускаются многія изъятія. Во Франціи, кромѣ гражданской непорочности, требуется только умѣніе читать и писать. Но надобно замѣтить, что въ Англіи вѣдомство присяжныхъ гораздо шире: они судятъ не только уголовныя дѣла, но и гражданскія. Для рѣшенія послѣднихъ нужно гораздо высшее развитіе, тогда какъ для опредѣленія виновности по фактическимъ даннымъ, разъясненнымъ въ судѣ, достаточно простаго здраваго смысла и знанія жизни. Судъ присяжныхъ въ уголовныхъ дѣлахъ служитъ важнѣйшею гарантіей для подсудимыхъ. Какъ огражденіе личныхъ правъ, напримѣръ свободы печати, онъ получаетъ и высшее политическое значеніе. Боркъ говорилъ, что вся англійская конституція существуетъ для того, чтобы посадить двѣнадцать безпристрастныхъ людей на скамью присяжныхъ. Но зато требованія закона не всегда находятъ въ нихъ достаточную поддержку. Въ политическихъ дѣлахъ они увлекаются господствующимъ теченіемъ, а въ частныхъ они склонны быть слишкомъ снисходительными къ подсудимымъ. Отсюда случаи оправданій, возмущающихъ общественную совѣсть.

Кромѣ судей и присяжныхъ, въ судѣ принимаютъ участіе прокуроры и адвокаты. О первыхъ сказано выше. Адвокаты необходимы, и какъ повѣренные тяжущихся и какъ защитники подсудимыхъ. Ни тѣ, ни другіе часто не въ состояніи изложить свое дѣло передъ судомъ; на это нужны опытные юристы. Обыкновенно адвокаты, или присяжные повѣренные, образуютъ корпораціи, для вступленія въ которыя требуется болѣе или менѣе высокій цензъ образованія. Корпорація имѣетъ свой совѣтъ, облеченный дисциплинарною властью. Это нужно для поддержанія нравственнаго уровня этого званія, которое составляетъ весьма важный элементъ суда. Адвокатура не только имѣетъ значительное вліяніе на рѣшеніе дѣлъ, но она является настоящимъ разсадникомъ для судебныхъ должностей. Независимая адвокатура открываетъ широкое поприще для молодыхъ силъ и талантовъ; въ ней выдвигаются люди съ выдающимися дарованіями. Въ Англіи, изъ ея среды назначаются высшіе судьи. Въ Соединенныхъ Штатахъ, она служитъ сдержкой и поправкой выборному началу въ судѣ. Изъ адвокатовъ выходили замѣчательные государственные люди и парламентскіе ораторы, хотя надобно сказать, что, вообще, судебная практика сообщаетъ уму казуистическое направленіе, мало пригодное для собственно политическихъ вопросовъ. Слишкомъ часто любовь къ фразѣ заслоняетъ настоящее дѣло. Низкое состояніе адвокатуры служитъ признакомъ невысокаго гражданскаго развитія общества.

Такъ какъ судъ требуетъ не столько быстроты дѣйствія, сколько тщательнаго обсужденія обстоятельствъ, то, по существу своему, онъ долженъ быть коллегіальный. Исключеніе дѣлается для маловажныхъ дѣлъ и проступковъ. При множествѣ такихъ дѣлъ и ежедневномъ ихъ повтореніи, нужно прежде всего быстрое рѣшеніе, а простота ихъ не требуетъ особеннаго обсужденія; поэтому здѣсь умѣстенъ и единоличный составъ, при чемъ однако допускается апелляція коллегіальному присутствію. При судѣ присяжныхъ, которые уже составляютъ коллегію, можетъ быть достаточно и одного судьи для приложенія закона.

Одною изъ важнѣйшихъ гарантій правильнаго суда служитъ *гласность* судопроизводства, съ которою связана и *словесность*. При такомъ порядкѣ, тяжущіеся и подсудимые получаютъ всѣ средства защиты, судъ ставится подъ контроль общественнаго мнѣнія, и народу внушается довѣріе къ отправленію правосудія. Напротивъ, письменное судопроизводство влечетъ за собою канцелярскую тайну, ставитъ тяжущихся и подсудимыхъ въ полную зависимость отъ суда и открываетъ широкое поле для всякихъ темныхъ вліяній.

Суды раздѣляются на обыкновенные, спеціальные и чрезвычайные. Обыкновенные суды суть гражданскіе и уголовные, первые для раз-

бора частныхъ тяжбъ гражданъ между собою, вторые для наказанія преступленій. Послѣдніе подраздѣляются на собственно уголовные и полицейскіе, наказывающіе проступки противъ общественнаго порядка. Специальные суды завѣдываютъ дѣлами особеннаго рода. Таковы суды ремесленные, торговые, военные, политическіе. Чрезвычайные суды установляются въ чрезвычайныхъ случаяхъ, въ замѣнъ обыкновенныхъ. Иногда они учреждаются для важныхъ политическихъ преступленій; но нерѣдко, въ смутныя времена, вѣдомство ихъ простирается на преступленія всякаго рода. Таковы, въ особенности, суды военные, которые, при большей быстротѣ дѣлопроизводства и большей строгости наказаній, скорѣе всего содѣйствуютъ укрощенію мятежей и возстановленію порядка. Страна, или мѣстность, въ которой учреждаются военные суды, обыкновенно объявляется въ военномъ или осадномъ положеніи; но иногда военный судъ назначается просто для преступленій извѣстнаго разряда, особенно опасныхъ. Мы уже видѣли, что въ конституціонныхъ государствахъ установленіе чрезвычайныхъ судовъ или вовсе воспрещается, или требуетъ согласія народнаго представительства или, наконецъ, предоставляется правительственной власти, однако съ непремѣннымъ условіемъ представленія принятыхъ мѣръ на послѣдующее утвержденіе палатъ.

Гражданскіе и уголовные суды нерѣдко соединяются. Въ мировой юстиціи, рѣшающей маловажныя дѣла, это даже обыкновенное правило. Но высшіе суды, при систематической организаціи, дѣлятся на гражданскія и уголовныя отдѣленія. Такъ дѣлается во Франціи, въ Пруссіи и у насъ. Это обусловливается различіемъ, какъ законодательства, такъ и дѣлопроизводства въ обоихъ случаяхъ.

Гражданскій судъ имѣетъ предметомъ частные споры гражданъ. Онъ не опредѣляетъ вины, а только разрѣшаетъ юридическія столкновенія и установляетъ права спорящихъ сторонъ. Поэтому, здѣсь вопросъ по преимуществу юридическій, не столько о фактѣ, сколько о правѣ. Для рѣшенія его требуется спеціальное знаніе законовъ, вслѣдствіе чего гражданскіе суды лучше всего составляются изъ безсмѣнныхъ правительственныхъ судей. Однако, кромѣ законовъ, въ этой области нерѣдко дѣйствуютъ обычаи и юриспруденція, а этимъ вводятся въ судъ другіе элементы. Отсюда разнообразіе въ устройствѣ гражданскаго суда. Въ Римѣ, выборный преторъ своимъ эдиктомъ установлялъ выработанныя юриспруденціей общія начала суда; затѣмъ, въ каждой отдѣльной тяжбѣ, онъ ставилъ вопросы; самое же рѣшеніе предоставлялось судьѣ, назначаемому имъ изъ свѣдущихъ въ правовѣдѣніи сенаторовъ, а впослѣдствіи изъ всадниковъ. Такъ какъ самъ преторъ обыкновенно выбирался изъ юристовъ, то

этимъ обезпечивалась спеціальность знаній. Господство обычая точно также ведетъ къ установленію засѣдателей, но не изъюристовъ, а изъ народа. Таковы были германскіе скабины (Schöffen). Здѣсь державшему судъ господину или назначенному имъ судьѣ принадлежало веденіе дѣла и исполненіе приговора; самое же рѣшеніе предоставлялось назначаемымъ имъ народнымъ засѣдателямъ, ближе знакомымъ съ обычнымъ правомъ. Въ феодальныя времена, засѣдателями являются *равные* тяжущимся или подсудимому. Это вытекало изъ сословнаго начала, въ силу котораго каждый человѣкъ подлежалъ суду только себѣ равныхъ. Со введеніемъ римскаго права, которое требовало спеціальнаго образованія, судъ скабиновъ исчезаетъ; но въ Англіи, гдѣ сохранилось неприкосновеннымъ древнее общее право, изъ него развилось участіе присяжныхъ не только въ уголовныхъ, но и въ гражданскихъ дѣлахъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ, какъ сказано, существуютъ и выборные судьи.

Самое судопроизводство въ гражданскомъ судѣ можетъ имѣть двоякій характеръ: состязательный и слѣдственный. Первое состоитъ въ спорѣ тяжущихся или ихъ повѣренныхъ между собою. Судья выслушиваетъ и рѣшаетъ на основаніи представляемыхъ ему данныхъ, но самъ не вмѣшивается въ дѣло. Во второмъ случаѣ, напротивъ. судья самъ изслѣдуетъ дѣло, пополняетъ его нужными свѣдѣніями и принимаетъ всѣ нужныя мѣры для составленія себѣ убѣжденія. Такъ какъ гражданское судопроизводство есть частная тяжба, то ему свойственъ состязательный характеръ. Этимъ устраняется, вмѣстѣ съ тѣмъ, лицепріятіе и полагается предѣлъ частнымъ проискамъ и тайнымъ вліяніямъ. Но во Франціи, рядомъ съ адвокатами, высказываетъ свое мнѣніе и прокуроръ, который является толкователемъ закона. Судьи произносятъ приговоръ на основаніи выслушанныхъ мнѣній.

Гражданскій судъ установляется обыкновенно въ нѣсколькихъ инстанціяхъ. Здѣсь предметомъ спора является вопросъ юридическій, котораго рѣшеніе требуетъ спеціальныхъ знаній, а знаніе предполагается большее въ высшихъ судахъ. Притомъ, здѣсь приговоръ произносится не по совѣсти, на которую нѣтъ апелляціи, а по закону, который подлежитъ различному толкованію. Восхожденіе по инстанціямъ обезпечиваетъ тщательное разсмотрѣніе дѣла и служитъ гарантіей противъ случайностей и недостатковъ низшихъ судебныхъ мѣстъ.

Низшею ступенью, которая составляетъ собственно не инстанцію, а самостоятельное учрежденіе для чисто мѣстныхъ дѣлъ, служатъ существующія въ нѣкоторыхъ государствахъ мировые суды. Они установлены главнымъ образомъ для примирительнаго разбирательства, прежде нежели дѣло поступаетъ въ настоящій судъ. Но къ этому

присоединяются мелкія гражданскія тяжбы, которыя рѣшаются или окончательно или съ правомъ апелляціи, а также и мелкіе проступки.

Затѣмъ слѣдуютъ собственно судебныя инстанціи, которыхъ можетъ быть двѣ или три. Большее количество повело бы только къ безполезной проволочкѣ. Окончательно все сводится къ одному верховному судилищу, которое установляетъ единство юриспруденціи. Это верховное судилище можетъ имѣть двоякій характеръ: оно или само судитъ или только отмѣняетъ противныя закону опредѣленія низшихъ судовъ и предписываетъ разсмотрѣть дѣло вновь. Послѣдній порядокъ называется *кассаціей*. Кассаціонный судъ собственно не судилище, а верховный блюститель правосудія и хранитель единства юриспруденціи.

Этотъ порядокъ можно назвать раціональнымъ и систематическимъ. Но онъ установился только въ новыхъ европейскихъ государствахъ, да и то не во всѣхъ. Въ древнихъ республикахъ существовала только одна инстанція гражданскаго суда. Въ средніе вѣка ходъ по инстанціямъ имѣлъ совершенно особенное значеніе, вытекавшее изъ частнаго права. Тяжущійся, проигравшій процессъ, отказывалъ своимъ равнымъ въ повиновеніи, на томъ основаніи, что они его обидѣли, и вызывалъ ихъ тягаться съ нимъ передъ господиномъ. Въ Англіи, до недавняго времени, мѣстныхъ гражданскихъ судовъ вовсе не было. Существовали одни центральные суды, которые въ извѣстные періоды разъѣзжали по областямъ и рѣшали тяжбы на мѣстѣ. Въ настоящее время, для маловажныхъ дѣлъ учреждены особенные графскіе суды (county courts), которые судятъ съ присяжными или безъ присяжныхъ, до извѣстной цѣны окончательно, выше съ апелляціей къ высшимъ судамъ. Послѣдніе раздѣляются на суды общаго права (courts of common law), которыхъ три, и судъ канцлера (Court of chancery), который судитъ по такъ называемой справедливости (equity), то есть, съ введенными юриспруденціею смягченіями строгихъ требованій общаго права. Въ судахъ общаго права апелляція отъ каждаго идетъ въ соединенное присутствіе двухъ другихъ; верхнюю же инстанцію составляетъ Палата Лордовъ. Отъ суда канцлера апелляція также идетъ въ верхнюю палату. Эта сложная система, унаслѣдованная отъ среднихъ вѣковъ, дѣлаетъ судопроизводство и слишкомъ продолжительнымъ и крайне дорогимъ. Только высокія качества англійскихъ судей смягчаютъ его недостатки.

Исполненіе судебныхъ приговоровъ предоставляется или обыкновенной полиціи или особымъ судебнымъ приставамъ (huissiers).

Гражданскіе суды нерѣдко завѣдываютъ и такъ называемымъ добровольнымъ судопроизводствомъ (freiwillige Gerichtsbarkeit). Сюда относятся

совершеніе актовъ, веденіе ипотечныхъ книгъ, дѣла по опекамъ, дѣленіе наслѣдства и т. п. Но нѣкоторыя изъ этихъ дѣлъ могутъ ввѣряться особымъ учрежденіямъ. Такъ, совершеніе гражданскихъ актовъ предоставляется нотаріусамъ. Для опекъ установляются иногда сословныя учрежденія, состоящія при судахъ или отдѣльно.

Уголовный судъ имѣетъ предметомъ наказаніе преступленій и проступковъ. Преступленіе не есть только нарушеніе чужаго права, это — нарушеніе закона. А потому, это не частное дѣло, а общественное. Вслѣдствіе этого и самое наказаніе имѣетъ значеніе общественное. Оно существенно отличается отъ частнаго вознагражденія за нарушенное право или отъ мести за нанесенное зло. Цѣль наказанія не огражденіе правъ отдѣльныхъ лицъ, не устрашеніе другихъ и не исправленіе преступника, а *воздаяніе*, то есть, нравственное возстановленіе нарушеннаго закона отрицаніемъ виновной воли. Огражденіе правъ, устрашеніе и исправленіе привходятъ сюда, какъ цѣли второстепенныя, но все это подчиняется высшему началу воздаянія. Система устрашенія смотритъ на преступленіе съ полицейской точки зрѣнія, система исправленія съ точки зрѣнія нравственной и благотворительной, система огражденія съ точки зрѣнія частнаго права, система воздаянія съ точки зрѣнія высшаго правосудія. Отъ мести воздаяніе отличается тѣмъ, что первая есть частное самоуправство, слѣдовательно беззаконіе своего рода, ибо никто не можетъ быть судьею собственнаго права, второе же налагается властью, облеченною правомъ повелѣвать и воздерживать злую волю. Государство, наказывающее преступника, является органомъ правды, высшимъ порядкомъ, владычествующимъ надъ людьми. Поэтому нельзя утверждать, что государство не имѣетъ права отнимать тѣхъ благъ, которыхъ оно не дало, какъ-то: свободу и жизнь. Воздаяніе можетъ простираться и на самую жизнь, если этого требуетъ правосудіе. Требованіе же правосудія состоитъ въ томъ, что наказаніе должно быть *соразмѣрно* съ преступленіемъ. Этимъ устраняется, какъ система устрашенія, которая можетъ идти гораздо дальше, такъ и система исправленія, которая не имѣетъ никакого отношенія къ величинѣ преступленія и достигаетъ цѣли только случайно. Самый судъ, при системѣ воздаянія, не долженъ имѣть полицейскаго характера. Тутъ произносится приговоръ надъ лицемъ, а потому онъ долженъ имѣть въ виду не только охраненіе порядка и закона, но и огражденіе подсудимаго отъ произвола. Судья долженъ изслѣдовать настоящую вину преступника и дать ему всѣ средства защиты. Поэтому, съ правильнымъ судомъ несовмѣстны пытка и всѣ средства устрашить преступника и вынудить у него признаніе. Это—

послѣдствія чисто полицейской точки зрѣнія, которая заботится лишь объ огражденіи общества отъ нарушенія порядка. Подсудимый до произнесеннаго надъ нимъ приговора не считается виновнымъ, а потому противъ него нельзя употреблять средства, которыя наносятъ ему неисправимое зло, а тѣмъ болѣе такія, которыя могутъ вынудить у него ложныя показанія.

Въ уголовномъ судопроизводствѣ существуютъ двѣ системы: обвинительная и слѣдственная. Первая предоставляетъ обвиненіе и представленіе доказательствъ обиженному лицу или доносителю. Здѣсь преступленіе разсматривается, какъ частное дѣло. Этотъ порядокъ господствовалъ въ древности и въ средніе вѣка; онъ въ значительной степени сохранился въ Англіи, вслѣдствіе большей свободы, которая оставляется тутъ обвиняемому. Слѣдственный порядокъ состоитъ въ томъ, что правительство, охраняющее законъ, само преслѣдуетъ преступленіе и собираетъ доказательства. Этотъ способъ вытекаетъ изъ взгляда на преступленіе, какъ на общественное дѣло. Оба порядка соединяются, когда судъ происходитъ въ обвинительной формѣ, то есть, въ формѣ состязанія между обвинителемъ и защитникомъ, но обвинителемъ является правительство, которое дѣйствуетъ на основаніи матеріала, добытаго предварительнымъ слѣдствіемъ. Такимъ образомъ, общественныя требованія сочетаются съ гарантіями для подсудимаго.

Предварительное слѣдствіе поручается или полиціи или особымъ судебнымъ лицамъ, при чемъ на обязанностяхъ полиціи остается, во всякомъ свучаѣ, первоначальное дознаніе, ибо безъ этого слѣды преступленія могутъ исчезнуть. Возложеніе слѣдствія на независимаго члена суда (juge d'instruction) составляетъ высшую гарантію для подсудимаго. Но слѣдствіе не можетъ производиться гласно, ибо это можетъ помѣшать цѣли правосудія, которое состоитъ въ раскрытіи истины. Съ этою цѣлью несовмѣстно и допущеніе къ слѣдствію защитника подсудимаго, какъ лица, заинтересованнаго въ скрытіи истины, и притомъ знающаго всѣ лучшіе къ тому способы. Лица, находящіяся подъ слѣдствіемъ, могутъ быть даже подвергнуты заключенію для предупрежденія побѣга или сношеній съ посторонними. Но лишеніе свободы должно ограничиваться крайнею необходимостью; состоящій подъ слѣдствіемъ можетъ быть невиненъ, а потому не долженъ быть стѣсняемъ болѣе, нежели требуется дѣломъ. Огражденіемъ его служатъ указанные выше законы о производствѣ арестовъ и объ отдачѣ на поруки. Но тутъ всегда многое неизбѣжно предоставляется усмотрѣнію слѣдователя.

На основаніи предварительнаго слѣдствія, подозрѣваемый въ пре-

ступленіи обвиняется передъ судомъ. Преданіе суду есть особенный актъ, который тоже требуетъ гарантій для лица. Въ этихъ видахъ оно произносится или судебнымъ мѣстомъ, какъ во Франціи, или особенными присяжными, какъ въ Англіи (grand jury). Самое же обвиненіе возлагается или на частное лице, которое можетъ взять адвоката, или на правительственнаго агента—прокурора. Послѣдній возбуждаетъ слѣдствіе, надзираетъ за его ходомъ и, наконецъ, обвиняетъ подсудимаго.

Самое судебное производство можетъ быть различно, смотря по тому, какая принята форма: слѣдственная или обвинительная. Въ первомъ случаѣ, дѣло направляется судьями при помощи канцеляріи. Здѣсь нѣтъ ни обвинителя, ни защитника. Во второмъ случаѣ, противъ обвинителя выступаетъ защитникъ. Въ Англіи, гдѣ господствуетъ чисто состязательная форма уголовнаго суда, подсудимому предоставляется имѣть или не имѣть защитника. Если онъ хочетъ, онъ можетъ защищаться самъ; но если онъ взялъ защитника, онъ не можетъ уже самъ сказать ничего въ свою пользу. Во Франціи, если подсудимый не выбралъ себѣ защитника, послѣдній назначается судомъ, ибо въ пользу обвиненнаго всегда должны быть приведены всѣ доводы, какіе только возможны. На судѣ слѣдствіе повѣряется и повторяется. Во Франціи, а также и у насъ, преніями руководитъ предсѣдательствующій судья, который допрашиваетъ подсудимаго и свидѣтелей. Въ Англіи, допросъ свидѣтелей производится адвокатами сторонъ; самъ же подсудимый вовсе не допрашивается. Онъ является одною изъ сторонъ, и все дѣло лежитъ на свидѣтеляхъ, которые, подъ перекрестнымъ допросомъ, нерѣдко становятся въ весьма тяжелое положеніе. Это—худшая сторона состязательнаго процесса.

На основаніи судебнаго слѣдствія произносится приговоръ. Признаніе виновности или невиновности подсудимаго не требуетъ спеціальныхъ юридическихъ свѣдѣній. Возникающіе здѣсь юридическіе вопросы относительно опредѣленія преступленія легко могутъ быть разъяснены предсѣдателемъ. Самое же существо дѣла состоитъ не въ опредѣленіи правъ, а въ сужденіи о дѣйствіяхъ лица и объ отношеніи этихъ дѣйствій къ совѣсти человѣка. Дѣйствіе является преступнымъ, только когда оно совершается съ намѣреніемъ. Поэтому и самый приговоръ о виновности должетъ исходить изъ совѣсти, а не изъ спеціальнаго знанія права. Вмѣстѣ съ тѣмъ, онъ долженъ представлять наибольшія гарантіи для подсудимаго. Поэтому, въ уголовныхъ дѣлахъ всего умѣстнѣе судъ присяжныхъ, которые являются органами общественной совѣсти. Но такъ какъ, съ другой стороны, приложеніе закона требуетъ спеціальныхъ знаній, такъ какъ самое производство

судебнаго слѣдствія нуждается въ опытномъ руководителѣ, который могъ бы указать присяжнымъ различныя стороны иногда весьма сложнаго дѣла и разъяснить имъ встрѣчающіеся въ немъ юридическіе вопросы, то здѣсь необходимы и правительственные судьи. Поэтому смѣшанные суды, какіе существуютъ въ большей части европейскихъ государствъ, наиболѣе соотвѣтствуютъ существу уголовнаго суда. Нѣтъ сомнѣнія однако, что этотъ порядокъ, для правильнаго хода, требуетъ довольно значительнаго юридическаго развитія, въ особенности судей, умѣющихъ руководить присяжными, а для болѣе важныхъ дѣлъ и достаточно выработаннаго сословія адвокатовъ.

Уголовный приговоръ можетъ быть отмѣненъ или судебнымъ порядкомъ или кассаціоннымъ. Послѣдній одинъ допустимъ при судѣ присяжныхъ. Они произносятъ приговоръ по совѣсти, а на совѣсть нѣтъ апелляціи. Въ этихъ случаяхъ приговоръ можетъ быть отмѣненъ только по несоблюденію законныхъ формъ или при какой-либо явной ошибкѣ. При другомъ устройствѣ суда можетъ быть допущено и восхожденіе по инстанціямъ, ибо юридическій приговоръ всегда можетъ быть перевершенъ на основаніи лучшаго пониманія закона.

Но обвиненный судомъ не лишается еще всякихъ средствъ защиты. Ему остается прибѣгнуть къ помилованію. Право помилованія принадлежитъ главѣ государства, какъ верховному правителю. Оно предоставляется ему на томъ основаніи, что законъ, распространяясь одинаково на всѣ случаи, является иногда слишкомъ строгимъ, между тѣмъ какъ жизненныя явленія, разнообразныя до безконечности, требуютъ смягченій. Въ побужденіяхъ и дѣйствіяхъ преступника могутъ встрѣтиться такія обстоятельства, которыя значительно умаляютъ или извиняютъ преступленіе. Помилованіе можетъ явиться требованіемъ, не только человѣколюбія, но и правосудія. Иногда оно вызывается и политическими соображеніями. Между тѣмъ, судья долженъ быть чистымъ органомъ закона; въ немъ произволъ не допускается. Поэтому, право помилованія должно принадлежать правительственной власти, которая можетъ смягчать суровость закона и восполнять недостатки судебной власти.

Помилованіе можетъ состоять или въ совершенной отмѣнѣ или въ смягченіи наказанія. Оно можетъ или относиться къ извѣстному преступнику или распространятвся на цѣлый разрядъ лицъ или преступленій. Въ послѣднемъ случаѣ оно называется *амнистіей*. Подобныя общія мѣры всегда вызываются политическими обстоятельствами.

Отъ помилованіи отличается *аболиція*. Она состоитъ въ прекращеніи самаго слѣдствія, прежде суда, тогда какъ помилованіе всегда слѣдуетъ за судомъ. Аболиція можетъ также вызываться политиче-

скими обстоятельствами и принадлежитъ правителю, наравнѣ съ помилованіемъ. Но во всякомъ случаѣ, это мѣра чрезвычайная. Въ нормальномъ порядкѣ такое вторженіе правительства въ область суда не должно имѣть мѣста. Оно можетъ противорѣчить самому интересу обвиняемаго, для котораго всего важнѣе, чтобы его невинность была признана судомъ. Конечно, прежде нежели дѣло поступило въ судъ, обвиняющая власть всегда можетъ прекратить слѣдствіе по недостатку уликъ или вслѣдствіе открытія оправдывающихъ обстоятельствъ. Но какъ скоро дѣло поступило въ вѣдѣніе суда, права прокуратуры прекращаются; только верховная правительственная власть можетъ вступиться въ чрезвычайныхъ случаяхъ. Поэтому, многія конституціи признаютъ аболицію существенною частью права помилованія, предоставленнаго главѣ государства.

Всѣ эти отступленія отъ чисто судебнаго порядка указываютъ на то, что въ государствѣ, кромѣ охраненія правъ и господства закона, существуютъ и другіе интересы, которые должны быть приняты въ соображеніе. Они составляютъ задачу управленія.

КНИГА ПЯТАЯ.

Управленіе.

ГЛАВА I.

Задачи управленія.

Управленіе есть государственная дѣятельность, обращенная на осуществленіе государственныхъ цѣлей.

Излагая существо государства, мы опредѣлили различныя его цѣли: установленіе безопасности, охраненіе права, утвержденіе законнаго порядка, содѣйствіе общему благосостоянію, наконецъ исполненіе историческаго назначенія народа въ судьбахъ человѣчества. Всѣ эти цѣли осуществляются дѣятельностью верховной власти въ различныхъ ея отрасляхъ. Мы видѣли, каковы эти отрасли: законодательство, управленіе и судъ. Законодательство установляетъ общія нормы; судъ охраняетъ право. Управленіе, обнимая всѣ цѣли государства, участвуетъ въ томъ и другомъ; но собственная его задача состоитъ въ завѣдываніи совокупными интересами народа. Сюда относятся безопасность, благосостояніе, наконецъ международныя отношенія.

Безопасность раздѣляется на внутреннюю и внѣшнюю. Она относится или къ цѣлому государству и его частямъ, или къ отдѣльнымъ лицамъ. Средствомъ для охраненія внѣшней и внутренней безопасности цѣлаго служитъ войско; безопасность отдѣльныхъ лицъ охраняется полиціею. Войско составляетъ главную опору государственной силы, а потому оно является важнѣйшимъ орудіемъ и въ международныхъ отношеніяхъ. Имѣя совершенно особую организацію, военное управленіе образуетъ отдѣльную отрасль, отличную отъ управленія гражданскаго. Другую основу государственной силы, а равно и благосостоянія, составляютъ государственныя средства. Они также образуютъ отдѣльную отрасль управленія—финансы. Наконецъ, и внѣшнія сношенія, имѣющія въ виду интересы государства, какъ державнаго союза, требуютъ

совершенно специальнаго руководства. Затѣмъ остается внутреннее управленіе, обнимающее множество дѣлъ, которыя можно обозначить общимъ названіемъ внутренняго благоустройства. Оно, въ свою очередь, раздѣляется на отдѣльныя отрасли, сообразно съ тѣми частными цѣлями, которыя оно преслѣдуетъ. Онѣ будутъ разсмотрѣны ниже.

Изъ всѣхъ этихъ отраслей государственнаго управленія, первыя три, войско, финансы и внѣшнія сношенія, очевидно во всемъ своемъ объемѣ принадлежатъ государству, ибо они касаются общественнаго союза, какъ единаго цѣлаго. Но во внутреннемъ управленіи государство приходитъ въ столкновеніе съ дѣятельностью частныхъ лицъ, ибо благосостояніе гражданъ зависитъ не столько отъ мѣръ, принимаемыхъ правительствомъ, сколько отъ ихъ собственной дѣятельности. Здѣсь возникаетъ вопросъ: въ какой мѣрѣ государство должно ему содѣйствовать?

Четверть вѣка тому назадъ преобладающее вліяніе имѣли противники государственнаго вмѣшательства. Они утверждали, что законная цѣль государства ограничивается охраненіемъ права и установленіемъ безопасности; всякая же забота о благосостояніи гражданъ должна быть предоставлена частнымъ лицамъ и свободнымъ товариществамъ. Государство въ это не должно вступаться. Въ то время изслѣдователямъ началъ государственнаго права приходилось бороться противъ такого односторонняго направленія. Теперь, напротивъ, начинаетъ возобладать противоположная крайность. Стремленія демократіи клонятся къ чрезмѣрному преувеличенію дѣятельности государства, которое представляется ей удобнымъ орудіемъ для присвоенія себѣ благъ, принадлежащихъ зажиточнымъ классамъ. Безпристрастная наука, не увлекающаяся современными теченіями, отвергаетъ то и другое, послѣднее даже въ большей мѣрѣ, нежели первое, ибо оно противорѣчитъ самымъ основаніямъ государства и общества.

Мы уже коснулись этого вопроса, говоря о государственной цѣли. Мы видѣли, что по самой своей природѣ, государство представляетъ не внѣшнее только учрежденіе, установленное для охраненія порядка, а единство народной жизни, обнимающее всѣ интересы народа, какъ матеріальные, такъ и духовные. Поэтому забота о благосостояніи составляетъ его несомнѣнное право и обязанность. Но мы видѣли также, что это попеченіе касается только *общаго* благосостоянія, а не частнаго. Послѣднее входитъ сюда настолько, насколько оно зависитъ отъ общихъ установленій. Съ этой точки зрѣнія, собственную сферу государственной дѣятельности составляютъ тѣ общія мѣры и учрежденія, которыя касаются благосостоянія всѣхъ и которыми могутъ пользоваться всѣ. Такъ напримѣръ, государство вѣдаетъ монет-

ную систему, которая служитъ для общаго оборота. Оно устроиваетъ почты, телеграфы, пути сообщенія, которыми пользуются всѣ граждане для своихъ удобствъ. Въ случаѣ эпидеміи оно установляетъ карантины. Оно учреждаетъ учебныя заведенія, ибо просвѣщеніе составляетъ общій интересъ народа, и каждый гражданинъ можетъ пользоваться ими для своего развитія. Но государство не имѣетъ ни права, ни обязанности заботиться о благосостояніи отдѣльныхъ лицъ. Оно не вступается въ частную жизнь и частную дѣятельность. Только когда послѣдняя получаетъ значеніе общественное или имѣетъ вліяніе на общее благосостояніе, она подлежитъ контролю государства. Такъ напримѣръ, частное хозяйство, по существу своему, есть дѣло частныхъ лицъ, которыя ведутъ его по своему усмотрѣнію и на свой рискъ; но лѣсное хозяйство можетъ имѣть вліяніе на экономическое благосостояніе края, а потому государство въ правѣ предписывать извѣстныя правила для охраненія лѣсовъ отъ истребленія.

Нѣтъ сомнѣнія однако, что частные интересы и общественные находятся въ такой тѣсной связи, что точной границы между ними положить невозможно. Общее благосостояніе зависитъ отъ частнаго, и наоборотъ. Такъ, частное хозяйство составляетъ частный интересъ, но оно непосредственно связано съ общими условіями промышленной дѣятельности, которыя составляютъ интересъ общественный. Воспитаніе дѣтей въ каждомъ семействѣ есть ближайшее дѣло родителей, но вообще воспитаніе дѣтей составляетъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, одинъ изъ существенныхъ интересовъ государства, ибо отъ него зависятъ духъ, направленіе и развитіе гражданъ, слѣдовательно благо состоящаго изъ нихъ союза. Какъ цѣлое, представляющее совокупность свободныхъ лицъ, государство заключаетъ въ себѣ противоположные элементы, которые имѣютъ каждый свою сферу, но вмѣстѣ проникаютъ другъ друга путемъ взаимодѣйствія. Граница здѣсь подвижная; опредѣленіе ея зависитъ отъ усмотрѣнія и измѣняется съ обстоятельствами. Верховное рѣшеніе можетъ принадлежать только государственной власти, ибо она сама опредѣляетъ границы своей дѣятельности.

Можно, однако, указать на нѣкоторыя общія правила, которыя даются самымъ существомъ государственныхъ отношеній. Коренное, непоколебимое начало, вытекающее изъ свободы человѣка, состоитъ въ томъ, что вмѣшательство государства въ область частной дѣятельности составляетъ исключеніе, которое оправдывается только особыми обстоятельствами. Оно можетъ имѣть мѣсто: 1) тамъ, гдѣ частная дѣятельность можетъ наносить вредъ другимъ или обществу; 2) гдѣ она недостаточна для удовлетворенія общей потребности, а потому нуждается въ содѣйствіи или возбужденіи; 3) гдѣ общая польза тре-

буетъ общей системы или общаго направленія дѣятельности; 4) гдѣ нужны общія учрежденія, превышающія силы отдѣльныхъ лицъ или, по существу своему, носящія общественный характеръ.

Устраненіе вреда, по самому понятію, имѣетъ отрицательный характеръ; однако, кромѣ воспрещеній, могутъ требоваться и предписанія, напримѣръ при установленіи санитарныхъ правилъ или мѣръ предосторожности противъ пожаровъ. Во всякомъ случаѣ, государство вступается только тогда, когда можетъ произойти вредъ болѣе или менѣе общій, а не случайный вредъ, наносимый тому или другому лицу. Частному лицу предоставляется предъявлять искъ, если нанесеннымъ вредомъ нарушается его право, или приносить жалобу, если относительно его нарушаются общія правила. Иначе оно можетъ само принимать нужныя мѣры для своего огражденія.

При устраненіи вредныхъ дѣйствій государство можетъ слѣдовать двоякой системѣ: предупрежденія и пресѣченія. Мы уже видѣли это при разсмотрѣніи правъ гражданъ. Въ обоихъ случаяхъ издаются правила, опредѣляющія границы и условія дѣятельности. Такъ напримѣръ, при учрежденіи фабрикъ опредѣляется, гдѣ какія фабрики могутъ быть учреждаемы и каково должно быть ихъ устройство, для того чтобы не было нанесено вреда сосѣдямъ или работникамъ. Но въ системѣ предупрежденія требуется предварительное разрѣшеніе правительства, которое напередъ удостовѣряется, что всѣ предписанныя закономъ правила соблюдены; въ системѣ пресѣченія дѣйствіе предоставляется свободѣ, но пресѣкается, какъ скоро нарушены постановленныя условія. Система предупрежденія дѣйствуетъ посредствомъ администраціи, система пресѣченія частью посредствомъ полиціи, но главнымъ образомъ посредствомъ суда.

Очевидно, что первая основана на желаніи отвратить зло, вторая на уваженіи къ свободѣ гражданъ. Которая изъ нихъ въ томъ или другомъ случаѣ заслуживаетъ предпочтенія, это зависитъ отъ обстоятельствъ. Однако и здѣсь можно установить нѣкоторыя общія правила, которыя должны служить руководствомъ. 1) Вредъ долженъ быть предупрежденъ, когда онъ неисправимъ; напримѣръ, при установленіи правилъ объ устройствѣ пароходовъ, въ видахъ безопасности, необходимы предварительный осмотръ и разрѣшеніе, ибо поздно для преслѣдованія виновныхъ дожидаться погибели пассажировъ. 2) Система предупрежденія умѣстна тамъ, гдѣ правила должны примѣняться къ разнообразнымъ условіямъ. Судъ, пресѣкающій уклоненія отъ правилъ, можетъ прилагать только общія и неизмѣнныя нормы; тамъ, гдѣ нужно дѣйствовать по усмотрѣнію, приходится прибѣгать къ системѣ предупрежденія, ибо пресѣкающее усмотрѣніе есть чистый произволъ.

3) Предварительное разрѣшеніе требуется тамъ, гдѣ большія затраты могутъ быть уничтожены вслѣдствіе неисполненія всѣхъ требующихся условій, напримѣръ при построеніи фабрики въ такомъ мѣстѣ, гдѣ ей не слѣдуетъ быть. 4) Государственное вмѣшательство требуется въ особенности при недостаточности контроля со стороны самихъ заинтересованныхъ лицъ, либо по недостатку свѣдѣній, либо при недостаткѣ конкурренціи. Отсюда необходимость предварительныхъ испытаній для медиковъ, аптекарей, архитекторовъ; отсюда предварительный осмотръ частныхъ пароходовъ и желѣзныхъ дорогъ.

Даже при системѣ пресѣченія недостаточность частнаго контроля требуетъ иногда постояннаго правительственнаго надзора за исполненіемъ. Онъ можетъ быть возложенъ или на общую полицію или на особо къ тому назначенныхъ лицъ. Таковы, напримѣръ, фабричные инспекторы, которые учреждаются не только для надзора за соблюденіемъ санитарныхъ условій, но и для наблюденія за исполненіемъ правилъ относительно работы женщинъ и дѣтей на фабрикахъ. Такой спеціальный надзоръ служитъ самымъ надежнымъ ручательствомъ за то, что законъ дѣйствительно прилагается на практикѣ; безъ него послѣдній часто остается мертвою буквой.

Относительно содѣйствія или возбужденія дѣятельности могутъ приниматься мѣры прямыя и косвенныя. Первыя состоятъ въ положительныхъ предписаніяхъ, направляющихъ дѣятельность гражданъ. Въ этомъ духѣ дѣйствовала въ прежнее время меркантильная система въ промышленной области. Такого рода мѣры составляютъ величайшее стѣсненіе свободы и противорѣчатъ кореннымъ отношеніямъ государства къ гражданскому обществу. Онѣ умѣстны только при совершенно младенческомъ состояніи народа, когда правительство принуждено брать на себя всякую иниціативу и быть всеобщимъ опекуномъ. Но для этого, съ другой стороны, требуется, чтобы правительство стояло неизмѣримо выше общества, сосредоточивая въ себѣ немногія лучшія силы страны.

Съ дальнѣйшимъ развитіемъ это разстояніе сглаживается, и всеобщая опека становится не только излишнею, но и вредною. Въ нормальномъ порядкѣ допустимы только мѣры косвенныя, состоящія въ различныхъ выгодахъ, предоставляемыхъ извѣстной отрасли, съ цѣлью привлечь къ ней частную дѣятельность. Эти выгоды могутъ состоять въ пособіяхъ, наградахъ, льготахъ, наконецъ въ устраненіи или стѣсненіи конкурренціи, въ особенности иностранной. Такого рода поощренія могутъ быть полезны или вредны, смотря по обстоятельствамъ. Всякое стѣсненіе дѣятельности или предоставленіе преимуществъ однимъ передъ другими само по себѣ есть зло и всегда совершается на счетъ кого

либо. Даже устраненіе иностранной конкурренціи оплачивается потребителями, которые принуждены необходимыя имъ вещи покупать дороже. Только весьма крупныя выгоды, проистекающія отсюда для цѣлаго общества, могутъ уравновѣсить порождаемые этими мѣрами частные убытки. Этому возраженію не подлежитъ лишь всегда принадлежащее государству право учить и убѣждать.

Положительныя предписанія становятся однако необходимы, когда требуется общее направленіе дѣятельности. Такъ напримѣръ, при устройствѣ городовъ предписываются извѣстныя правила для построекъ и стоковъ, ибо все это должно входить въ общую систему. Въ этихъ видахъ предписываются также правила ѣзды по улицамъ.

Наконецъ, учрежденія, вызываемыя общественными потребностями, могутъ создаваться и поддерживаться либо частными силами, преимущественно товариществами, либо государственными средствами. Здѣсь дѣятельность государства вызывается или недостаткомъ частной дѣятельности или общественнымъ характеромъ учрежденій. Послѣднее имѣетъ мѣсто тамъ, гдѣ учрежденіе находится въ общемъ пользованіи, въ особенности если общественная потребность можетъ удовлетворяться не путемъ конкурренціи, а лишь посредствомъ монополіи. Тогда учрежденіе естественно должно находиться въ рукахъ государства. Таковы, напримѣръ, городскія улицы и дороги. Вмѣшательство государства становится совершенно необходимо, когда при этомъ налагаются на гражданъ извѣстныя обязанности. Такъ, для проведенія дорогъ требуется экспропріація; устройство бечевниковъ ложится повинностью на прибрежныхъ владѣльцевъ. Однако и въ этихъ случаяхъ государство можетъ или само завѣдывать этими учрежденіями или предоставить ихъ частнымъ товариществомъ, на установленныхъ имъ условіяхъ и подъ его надзоромъ. Въ промышленной области это—дѣло расчета, при чемъ всегда слѣдуетъ имѣть въ виду, что государственныя средства почерпаются изъ кармана плательщиковъ податей, а потому частная дѣятельность всегда должна имѣть предпочтеніе, если можно ею обойтись.

Иначе ставится вопросъ, когда учрежденіе требуетъ постоянной нравственной дѣятельности. Здѣсь на частныя товарищества положиться нельзя. Государство, въ силу своего назначенія, должно взять дѣло въ свои руки, при чемъ оно можетъ или сдѣлать изъ этого монополію, если интересъ весьма значителенъ, или допустить частную конкурренцію, предоставляя болѣе или менѣе широкое поприще свободѣ. Таковы различныя системы, господствующія относительно учебныхъ заведеній. Онѣ были разсмотрѣны выше, въ статьѣ о свободѣ преподаванія.

Мы указали задачи управленія только въ самыхъ общихъ чертахъ. Нѣкоторыхъ подробностей мы коснемся ниже; но главнымъ образомъ изложеніе ихъ принадлежитъ къ спеціальнымъ наукамъ, составляющимъ отрасли государственнаго права, именно, къ полицейскому и административному праву, а частью къ военному и финансовому.

ГЛАВА II.

Отношеніе управленія къ закону и суду.

Управленіе въ своей дѣятельности должно руководствоваться закономъ. Оно не имѣетъ права выходить изъ установленныхъ закономъ предѣловъ. Это—основное правило всякаго государственнаго устройства. Даже въ самодержавномъ правленіи одинъ государь можетъ отступать отъ закона, ибо онъ самъ есть источникъ закона; подчиненнымъ властямъ это не дозволено.

Но мы видѣли, что въ этихъ границахъ, правительственной власти, по самому существу дѣла, предоставлено право издавать обязательныя постановленія. Кто же рѣшаетъ вопросъ: согласны ли эти постановленія съ закономъ или нѣтъ? Если это право предоставлено правительству, то оно само себѣ является судьею, а потому можетъ безпрепятственно преступать законъ. Тоже относится и къ распоряженіямъ. Правительственная власть можетъ издать распоряженія, противорѣчащія закону; кому же присвоено право его контролировать и его воздерживать?

При раздѣленіи властей, право контроля и сдержки можетъ принадлежать только одной изъ двухъ другихъ отраслей: законодательной или судебной. Но законодательная власть издаетъ только общія нормы; исполненіе не находится въ ея рукахъ, а потому она въ обыкновенномъ порядкѣ должна оказаться безсильною противъ беззаконныхъ дѣйствій правительства. Все, что она можетъ сдѣлать, это предать министровъ суду, то есть, прибѣгнуть къ судебной власти, или, въ крайнемъ случаѣ, сдѣлать воззваніе къ народу. Но это—отчаянное средство, ведущее къ ниспроверженію всего существующаго порядка, и притомъ далеко не всегда вѣнчающееся успѣхомъ. Къ тому же, самая законодательная власть обыкновенно раздѣлена. Если существуютъ двѣ палаты, то необходимо согласіе обѣихъ, а оно не всегда достижимо. Въ конституціонной монархіи требуется также согласіе монарха, который, какъ глава правительства, самъ въ этомъ случаѣ является нарушителемъ закона. Отсюда конституціонные конфликты, которые длятся иногда многіе годы или кончаются государственными переворотами. Смѣлое правительство дѣйствуетъ совершенно помимо закона,

и законодательная палата оказывается безсильною его воздержать. Новѣйшая исторія представляетъ тому не одинъ примѣръ. Даже парламентское правленіе не ограждаетъ подвластныхъ отъ беззаконій. Оно отдаетъ правительственную власть въ руки господствующей партіи; но гдѣ ручательство, что въ интересахъ этой партіи правительство не выступитъ изъ предѣловъ закона? Необходимы, слѣдовательно, другія гарантіи.

Ихъ можетъ дать только судебная власть. Она не въ правѣ отмѣнять незаконныя постановленія или распоряженія правительства; это не входитъ въ область ея полномочій. Но она можетъ отказать имъ въ исполненіи, при столкновеніи съ правами гражданъ. Это и есть обыкновенный случай. Правительство съ своими требованіями обращается къ гражданамъ; если послѣдніе отказываютъ ему въ законномъ повиновеніи, оно преслѣдуетъ ихъ судомъ. Если же оно употребляетъ насиліе, то гражданамъ, съ своей стороны, предоставляется право прибѣгать къ защитѣ суда. Безъ этого немыслимо установленіе законнаго порядка въ государствѣ. Такимъ образомъ, отношенія управленія къ закону сводятся къ отношенію его къ суду. Послѣдній является окончательною сдержкой въ области исполненія. Отсюда коренное требованіе раздѣленія этихъ двухъ отраслей.

Мы уже видѣли существенныя отличія управленія отъ суда. Они различаются, какъ задачами, такъ и способами дѣйствія. Судъ имѣетъ въ виду охраненіе права, управленіе завѣдываетъ общими интересами. Это различіе порождаетъ и различіе въ способахъ дѣйствія. 1) Управленіе, имѣя въ виду общую цѣль, дѣйствуетъ *общими мѣрами*. Частные случаи имѣютъ для него значеніе настолько, насколько они подходятъ подъ общія требованія. Частные интересы того или другаго лица вовсе до него не касаются. Судъ, напротивъ, имѣетъ въ виду исключительно частные случаи; ему принадлежитъ опредѣленіе и охраненіе правъ и обязанностей тѣхъ или другихъ лицъ. Общія нормы служатъ ему руководствомъ только въ приложеніи къ частнымъ случаямъ. Поэтому онъ дѣйствуетъ *частными приговорами*. 2) Съ другой стороны, управленіе, имѣя въ виду начало пользы, по существу своему измѣнчивое, должно приноравливаться къ разнообразнымъ обстоятельствамъ, а потому дѣйствуетъ *по усмотрѣнію*. Судъ, напротивъ, имѣя въ виду начала права, по существу своему неизмѣнныя, дѣйствуетъ *на строгомъ основаніи закона*. 3) Судъ, охраняя права гражданъ, дѣйствуетъ *независимо* отъ кого бы то ни было: единственная для него норма есть законъ. Управленіе, напротивъ, исполняя общія цѣли, *подчиняется* руководству высшей власти, имѣющей въ виду совокупность и единство всѣхъ интересовъ.

Ясно, что эти двѣ власти, по самому своему характеру и назначенію, должны быть раздѣлены. При соединеніи ихъ въ рукахъ администраціи право приносится въ жертву правительственнымъ цѣлямъ, и тогда въ государствѣ водворяется произволъ. Власть, привыкшая дѣйствовать по усмотрѣнію въ одной области, будетъ также дѣйствовать и въ другой; противъ такой власти нѣтъ защиты. Или, наоборотъ, если судебная власть вѣдаетъ управленіе. то начало пользы втѣсняется въ узкія рамки юридической формалистики, и свобода дѣйствій управленія исчезаетъ. Поэтому, раздѣленіе обѣихъ властей составляетъ основное правило хорошаго управленія. Оно можетъ подвергаться исключеніямъ только на низшихъ ступеняхъ, да и то лишь въ пользу власти болѣе или менѣе самостоятельной, то есть общественной. Здѣсь независимое положеніе лица, облеченнаго властью, служитъ для гражданъ гарантіей отъ произвола, а потому судебныя функціи могутъ совмѣщаться съ административными. Иначе онѣ должны быть раздѣлены.

Однако, администрація, въ своей дѣятельности, на каждомъ шагу приходитъ въ столкновеніе съ правомъ. Какой же власти принадлежитъ рѣшеніе въ этихъ случаяхъ?

Столкновеніе можетъ быть двоякое: или административная дѣятельность приходитъ въ спорное отношеніе съ правами отдѣльныхъ лицъ, и тогда возникаетъ гражданскій искъ противъ администраціи; или же лице, облеченное властью, превышая или употребляя во зло свои права, нарушаетъ права гражданъ, и тогда возникаетъ уголовный искъ противъ лица. Оба эти случая имѣютъ послѣдствіемъ различное отношеніе администраціи къ суду.

Для дѣлъ перваго рода установляется такъ-называемая административная юстиція. Это понятіе возникло и развилось во Франціи, откуда оно перешло и въ Германію. Въ Англіи оно не существуетъ, вслѣдствіе того, что тамъ администрація не отдѣляется отъ суда: мѣстное управленіе издавна находилось въ рукахъ мировыхъ судей, подчиненныхъ центральнымъ королевскимъ судилищамъ, которымъ принадлежитъ верховное рѣшеніе всякихъ спорныхъ дѣлъ. Изъ новѣйшихъ государствъ, административная юстиція не существуетъ въ Бельгіи и Италіи. Тамъ всѣ споры между управленіемъ и гражданами рѣшаются обыкновенными судами. Въ юридической литературѣ до сихъ поръ идутъ пренія о томъ, нужна ли административная юстиція или нѣтъ?

Противники ея утверждаютъ: 1) что такъ какъ здѣсь происходитъ столкновеніе правъ, то дѣло должно подлежать судебной власти, которая именно призвана рѣшать спорные вопросы права; 2) что если администрація будетъ сама себѣ судьею, то для гражданъ нѣтъ ника-

кой гарантіи отъ притѣсненій, и законъ можетъ нарушаться безнаказанно.

Противъ этого защитники административной юстиціи возражаютъ, 1) что здѣсь дѣло идетъ не объ обыкновенномъ столкновеніи частныхъ правъ, а о столкновеніи правительственной власти, дѣйствующей во имя начала общественной пользы, съ частными правами, что составляетъ тяжбу совершенно спеціальнаго свойства, требующую особыхъ опредѣленій. Дѣйствуя, по существу своему, на строгомъ основаніи права, судъ не можетъ принимать въ соображеніе тѣхъ измѣнчивыхъ обстоятельствъ, которыя вытекаютъ изъ начала пользы. Чтобы оцѣнить ихъ, нужны особеннаго рода судилища, знакомыя съ управленіемъ. 2) Начало раздѣленія властей требуетъ не только независимости судебной власти отъ правительственной, но и независимости правительственной власти отъ судебной. Между тѣмъ, если всѣ столкновенія администраціи съ гражданами будутъ подлежать обыкновеннымъ судамъ, то правительственная власть, во всей своей дѣятельности, будетъ подчинена судебной. Это начало было принято во Франціи, со времени Революціи, какъ основаніе для отдѣльнаго устройства административной юстиціи. 3) Признавая, что для гражданъ необходимы гарантіи права, защитники административной юстиціи утверждаютъ, что это требованіе можетъ быть вполнѣ удовлетворено хорошимъ устройствомъ административныхъ судовъ. Новѣйшіе послѣдователи этого направленія въ Германіи, во главѣ которыхъ стоитъ Гнейстъ, стоятъ даже за предоставленіе этимъ судамъ многихъ дѣлъ, рѣшаемыхъ по усмотрѣнію, въ чемъ они видятъ единственное обезпеченіе гражданъ противъ водворяющагося при парламентскомъ правленіи произвола партій.

Нельзя не сказать, что обѣ стороны имѣютъ за себя весьма вѣскіе доводы. Дѣйствительно, если всѣ столкновенія управленія съ гражданами будутъ рѣшаться административными судами, зависимыми отъ правительственной власти, то послѣдняя будетъ сама себѣ судьей, и для гражданъ исчезаютъ всякія гарантіи. Начало раздѣленія властей установлено не только за тѣмъ, чтобы каждая власть дѣйствовала независимо въ предоставленной ей области, но и за тѣмъ, чтобы одна воздерживалась другою, если она преступаетъ предѣлы своего права. Воздержаніе администраціи отъ произвольнаго вторженія въ права гражданъ несомнѣнно принадлежитъ суду, который черезъ это не подчиняетъ себѣ правительственные органы, а только пресѣкаетъ беззаконныя ихъ дѣйствія. Что при такой системѣ управленіе возможно, доказываютъ примѣры государствъ, гдѣ она существуетъ. Фактически, изъятіе администраціи отъ преградъ, полагаемыхъ судомъ, было вы-

звано во Франціи революціонными стремленіями, которыя находили сильный отпоръ въ судахъ, привыкшихъ къ законному порядку, а потому всегда болѣе или менѣе консервативныхъ. Побороть оппозицію можно было только всемогуществомъ администраціи; оно и установилось на практикѣ предоставленіемъ всѣхъ споровъ административной юстиціи, зависимой отъ правительства. Но вполнѣ послѣдовательно это начало никогда не могло быть проведено, а съ водвореніемъ прочнаго законнаго порядка и съ развитіемъ либеральныхъ началъ оно подверглось значительнымъ ограниченіямъ.

Нѣтъ сомнѣнія однако, что сила правительственной власти и ея дѣятельность черезъ это ослабляются, и чѣмъ шире компетенція суда, тѣмъ стѣсненіе больше. Поэтому тамъ, гдѣ требуется сильное правительство, административная юстиція всегда будетъ умѣстна. Но съ другой стороны, твердость законнаго порядка требуетъ, чтобы гражданамъ были предоставлены гарантіи, которыя они могутъ найти только въ независимомъ судѣ. Это требованіе вдвойнѣ необходимо при конституціонномъ устройствѣ, которое все основано на взаимномъ воздержаніи властей. Поэтому, изъ административной юстиціи строго должны быть выдѣлены тѣ дѣла, которыя предоставляются суду. Но затѣмъ остается обширная область, въ которой административная дѣятельность можетъ придти въ столкновеніе съ правами гражданъ. Мы видѣли, что правительству, въ предѣлахъ закона, предоставляется въ извѣстной степени даже законодательное право. Оно проявляется въ административныхъ постановленіяхъ и распоряженіяхъ, верховное толкованіе и приложеніе которыхъ естественно принадлежитъ издающей ихъ власти, подобно тому какъ высшее толкованіе закона принадлежитъ власти законодательной. Конечно, разграничить эти области не легко. При каждомъ возникающемъ столкновеніи надобно знать не только, подходитъ ли данный случай подъ извѣстное постановленіе, но не выходитъ ли самое постановленіе изъ законныхъ предѣловъ. Тутъ могутъ возродиться безконечные споры; можетъ развиться тонкая казуистика, въ которой, при излишнемъ расширеніи административнаго вѣдомства, права гражданъ легко могутъ быть принесены въ жертву административному произволу. Тѣмъ необходимѣе хорошее устройство административныхъ судовъ, которое одно можетъ дать надлежащее обезпеченіе гражданамъ. Къ этому окончательно склоняется современная юриспруденція.

И такъ, здѣсь возникаютъ два вопроса: 1) каковы предѣлы административной юстиціи и отношенія ея къ судебной власти? 2) Каково должно быть устройство административныхъ судовъ, тамъ, гдѣ они существуютъ?

Административная юстиція, вообще, обнимаетъ дѣла, возникающія изъ *исполненія* того, что ввѣрено администраціи, при столкновеніи ея дѣятельности съ частными *правами*, относящимися къ этой области. Столкновеніе должно быть именно съ *правами*, а не съ *интересами*, ибо въ послѣднемъ случаѣ дѣло касается чистой администраціи, а не административной юстиціи; здѣсь нѣтъ тяжбы. Поэтому, 1) административной юстиціи не подлежитъ сужденіе объ общихъ постановленіяхъ, также какъ суду не подлежитъ сужденіе о законахъ. Постановленіе можетъ ограничить права и нарушить частные интересы, но лице, котораго права ограничиваются или интересы нарушены, не можетъ жаловаться тяжебнымъ порядкомъ до тѣхъ поръ, пока при исполненіи не возникаетъ нарушеніе права. Только въ послѣднемъ случаѣ дѣло подлежитъ административной юстиціи. При этомъ однако, также какъ и въ судебномъ порядкѣ, косвенно можетъ опровергаться самое постановленіе, если оно противорѣчитъ закону или издано незаконнымъ путемъ, властью на то не уполномоченною или безъ соблюденія надлежащихъ правилъ. 2) Административная юстиція не простирается на то, что предоставлено *усмотрѣнію*. Это дѣло чистой администраціи. Такъ напримѣръ, если различныя разрѣшенія, которыя выдаются администраціей при постройкахъ, при устройствѣ заводовъ и т. п., поставлены въ зависимость отъ извѣстныхъ законныхъ условій, то при несоблюденіи этихъ условій со стороны администраціи возникаетъ административный искъ; но если, при разнообразіи обстоятельствъ, вопросъ предоставляется усмотрѣнію, то никакая тяжба относительно самаго рѣшенія возникнуть не можетъ, а допускается только административная жалоба или просьба высшему начальству со стороны лица, котораго интересы нарушены; искъ же можетъ касаться только вознагражденія, если лице потерпѣло убытокъ. 3) Административной юстиціи не подлежатъ права, которыя относятся не къ административной области, а къ области гражданской, напримѣръ сужденіе о правѣ собственности, о правахъ состоянія, даже если эти права приходятъ въ столкновеніе съ административною дѣятельностью. Здѣсь рѣшеніе принадлежитъ суду. Административная юстиція дѣйствуетъ только въ собственной сферѣ; еслибы она была судьею гражданскихъ правъ, то для гражданъ не было бы никакихъ гарантій, и независимость судебной власти перестала бы существовать. 4) Вездѣ, гдѣ политическое право составляетъ существенный элементъ государства, и оно ставится подъ охрану независимаго суда. Здѣсь гарантіи еще нужнѣе, ибо, при борьбѣ партій, поползновеній къ произволу еще больше. Поэтому, опредѣленіе въ каждомъ данномъ случаѣ политической правоспособности должно

быть предоставлено независимымъ органамъ, съ правомъ жалобы въ судъ. Точно также и свобода печати тогда только становится истиннымъ правомъ, когда она ставится подъ защиту суда. Есть, однако, политическія права, въ отношеніи къ которымъ администраціи по необходимости предоставляется извѣстный просторъ. Таково право собраній. Судебнымъ порядкомъ невозможно опредѣлить, въ какихъ случаяхъ, въ видахъ общественной безопасности, можетъ быть дано разрѣшеніе. Но такъ какъ здѣсь дѣйствуетъ усмотрѣніе, то и тутъ административная юстиція неприложима. Гарантіи противъ произвольныхъ стѣсненій могутъ дать только политическія права представительныхъ собраній. 5) Всѣ дѣла, подлежащія административной юстиціи, носятъ характеръ гражданской тяжбы. Подъ эту категорію не подходятъ ни уголовныя преступленія, ни полицейскіе проступки, которые, по принципу, безусловно должны подлежать вѣдѣнію суда. Административная юстиція никого не наказываетъ; подобно гражданскому суду, она только рѣшаетъ вопросъ о правѣ. Если на практикѣ встрѣчаются уклоненія отъ этого начала, то это не болѣе какъ остатки старыхъ полицейскихъ взглядовъ, которые теоретически не могутъ быть оправданы. Такъ напримѣръ, во Франціи по странному противорѣчію, нѣкоторые полицейскіе проступки, какъ-то, порча большихъ дорогъ, нарушеніе правилъ водяныхъ сообщеній, подлежатъ административной юстиціи; но порча проселочныхъ дорогъ наказывается обыкновеннымъ судомъ.

Въ этихъ границахъ административной юстиціи подлежитъ еще значительное количество дѣлъ. Разнообразные случаи могутъ быть подведены подъ слѣдующія главныя категоріи:

1. Административной юстиціи подлежатъ споры о правахъ, возникающихъ изъ административнаго дѣйствія. Таково, напримѣръ, право на пенсіи. Сюда же относятся разныя концессіи, или отдача предметовъ управленія въ частное содержаніе въ видахъ общественной пользы, напримѣръ, желѣзныхъ дорогъ, перевозовъ, мостовъ, болотъ для осушенія. Во всѣхъ этихъ случаяхъ концессіонеръ является не частнымъ лицемъ, а замѣняющимъ администрацію. Онъ принимаетъ на себя исполненіе извѣстныхъ общественныхъ обязанностей, изъ которыхъ возникаютъ и его права. О способахъ исполненія можетъ судить только администрація, а какъ скоро вопросъ оказывается спорнымъ, онъ подлежитъ административной юстиціи. Во Франціи къ этому разряду относятся даже всѣ казенные подряды: они изъемлются изъ вѣдѣнія обыкновенныхъ судовъ. Но такое расширеніе области административной юстиціи представляется чрезмѣрнымъ. Подрядчикъ находится къ казнѣ въ тѣхъ же отношеніяхъ, какъ и къ частному лицу;

въ случаѣ спора дѣло должно рѣшаться судомъ. Въ видахъ охраненія общественной пользы, администрація должна въ самомъ контрактѣ обезпечить себя надлежащими гарантіями.

2. Сюда же относятся тѣ случаи, когда дѣятельность частныхъ лицъ ставится въ зависимость отъ разрѣшенія администраціи, однако на основаніи извѣстныхъ законныхъ правилъ. Если выдача разрѣшенія предоставляется усмотрѣнію, то жалоба, какъ сказано, идетъ чисто административнымъ порядкомъ. Съ другой стороны, судъ призывается къ дѣйствію въ системѣ пресѣченія. Административной же юстиціи подлежитъ система предупрежденія, обставленная извѣстными законными гарантіями.

3. Административной юстиціи подлежатъ споры объ обложеніи частныхъ имуществъ податями и повинностями на общую пользу, если притомъ опредѣленіе размѣра зависитъ отъ административнаго дѣйствія, а не отъ общаго закона. На этомъ основаніи, напримѣръ, во Франціи, споры о прямыхъ податяхъ принадлежатъ къ вѣдомству административной юстиціи, ибо обложеніе совершается административнымъ путемъ, но споры о косвенныхъ податяхъ предоставляются обыкновеннымъ судамъ, ибо здѣсь обложеніе опредѣляется общимъ закономъ. По французскому праву, въ области натуральныхъ повинностей, административной юстиціи подлежатъ не только споры о размѣрѣ тяжестей, но и опредѣленіе вознагражденія за убытки, напримѣръ при добываніи матеріаловъ изъ частныхъ земель для постройки дорогъ. Въ этомъ, однако, нельзя не признать чрезмѣрнаго расширенія вѣдомства административной юстиціи. Собственность, какъ гражданское право, должна быть безусловно поставлена подъ охрану суда. Поэтому, во всѣхъ новыхъ государствахъ, при экспропріаціи, оцѣнка производится судебнымъ порядкомъ, посредствомъ присяжныхъ. Наложеніе повинности есть частное отчужденіе собственности, а потому должно подлежать тѣмъ же правиламъ.

Кромѣ вѣдомства означенныхъ дѣлъ по существу, административной юстиціи предоставляется также рѣшеніе споровъ въ кассаціонномъ порядкѣ. Именно, въ случаѣ неподвѣдомственности дѣлъ, превышенія власти или нарушенія законовъ со стороны администраціи, она кассируетъ неправильное рѣшеніе. Не видать, однако, почему административной юстиціи должны подлежать дѣла, выходящія изъ предѣловъ административной дѣятельности. Здѣсь, по принципу, управленіе должно воздерживаться судомъ. Это составляетъ главную гарантію свободы. Конечно, и судъ съ своей стороны, можетъ захватить въ свое вѣдѣніе то, что принадлежитъ управленію. При неопредѣленности границъ, толкованіе можетъ быть въ ту или другую сторону. Въ такомъ случаѣ возникаетъ *конфликтъ*.

Конфликты могутъ быть, какъ между правительственною властью и судебною, такъ и между различными административными властями. Послѣднiе, безспорно, рѣшаются административною юстицiею. Таковы, въ особенности, столкновенiя между правительственными властями и выборными. Во Францiи, до новѣйшаго времени, самые конфликты между судебною властью и административною разрѣшались Государственнымъ Совѣтомъ. Но въ 1872 г. устроено особое Судилище для конфликтовъ (tribunal des conflits). Оно состоитъ, подъ предсѣдательствомъ министра юстицiи, изъ трехъ членовъ, выбираемыхъ изъ среды себя Государственнымъ Совѣтомъ, трехъ членовъ, избираемыхъ точно также Кассацiоннымъ Судомъ, и двухъ членовъ, избираемыхъ предсѣдателемъ и всѣми выборными членами въ совокупности. Въ Пруссiи точно также для этихъ дѣлъ установленъ особый судъ изъ безсмѣнныхъ судей, назначаемыхъ королемъ, въ большинствѣ изъ членовъ высшаго суда. Въ Австрiи конфликты разрѣшаются верховнымъ Имперскимъ Судомъ.

Самое устройство административныхъ судовъ можетъ быть различно. Во Францiи низшую инстанцiю составляютъ Префектурные Совѣты (conseils de préfecture), состоящiе подъ предсѣдательствомъ префекта, изъ правительственныхъ чиновниковъ. Высшую же инстанцiю составляетъ Государственный Совѣтъ, который до 1872 г. точно такъ же состоялъ изъ смѣняемыхъ чиновниковъ; однако, по своему высокому положенiю въ администрацiи, по своимъ преданiямъ и по связи съ законодательною и административною дѣятельностью высшаго правительства, онъ представлялъ значительныя гарантiи безпристрастiя. Въ 1872 году выборъ государственныхъ совѣтниковъ былъ предоставленъ Нацiональному Собранiю; онъ производился на девять лѣтъ, съ перемѣною по третямъ черезъ каждые три года. Но такой способъ назначенiя, подъ влiянiемъ господствующихъ въ собранiи партiй, всего менѣе соотвѣтствовалъ требованiямъ независимой и безпристрастной юстицiи. А потому, въ 1879 году снова былъ возстановленъ прежнiй порядокъ назначенiя и смѣны главою государства. Въ Германiи, низшiя инстанцiи составляются изъ лицъ, частью правительственныхъ, частью избираемыхъ органами самоуправленiя, что составляетъ весьма существенную гарантiю. Однако, при перевѣсѣ правительственнаго элемента, права мѣстъ и лицъ, съ которыми администрацiя приходитъ въ столкновенiе, нерѣдко приносятся въ жертву, какъ доказываютъ примѣры нашихъ присутствiй по городскимъ и крестьянскимъ дѣламъ, призванныхъ контролировать мѣстное самоуправленiе. Высшую же инстанцiю административной юстицiи составляетъ въ Германiи особый административный судъ, составленный изъ безсмѣнныхъ членовъ.

Этимъ обезпечиваются, съ одной стороны, независимость рѣшеній отъ административныхъ вліяній, съ другой стороны спеціальность свѣдѣній и взглядовъ, которая часто отсутствуетъ въ обыкновенныхъ судахъ, установленныхъ для гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ. При такомъ устройствѣ падаютъ главныя возраженія противъ административной юстиціи. Такой же независимый верховный судъ существуетъ и въ Австріи; но его власть ограничивается кассаціей неправильныхъ рѣшеній.

Весьма важную гарантію составляютъ, наконецъ, самыя формы судопроизводства: состязательный процессъ, съ допущеніемъ повѣренныхъ отъ сторонъ, публичность и гласность, которыя ставятъ дѣйствія суда подъ контроль общественнаго мнѣнія.

Что касается до личныхъ исковъ противъ агентовъ правительства, то и на этотъ счетъ существуютъ разныя системы. Съ одной стороны, законный порядокъ требуетъ, чтобы граждане были защищены отъ произвола и притѣсненій; съ другой стороны, агенты власти, приходящіе, въ силу своихъ обязанностей, въ постоянныя столкновенія съ гражданами, должны быть ограждены отъ придирчивыхъ исковъ и необходимости постоянно защищаться передъ судомъ. Притомъ агентъ не есть независимый судья, дѣйствующій по собственному убѣжденію, а потому вполнѣ отвѣтственный за свои дѣйствія. Онъ исполняетъ приказанія высшаго начальства; въ случаѣ сомнѣнія въ ихъ законности, онъ можетъ только дѣлать представленіе. Толкованіе закона по своему убѣжденію ему не присвоено; отказъ въ исполненіи есть крайній случай, за который онъ, въ свою очередь, подлежитъ отвѣтственности и рискуетъ отставкой. Такимъ образомъ, агентъ администраціи поставленъ между отвѣтственностью передъ судомъ и отвѣтственностью передъ начальствомъ, а между тѣмъ, общественная польза требуетъ, чтобы онъ непремѣнно исполнялъ свое дѣло. Очевидно, что и его положеніе требуетъ гарантій. Онѣ могутъ быть разнаго рода. Во Франціи, по закону 1790 года, судамъ воспрещено было вызывать агентовъ правительства по дѣламъ, касающимся исполненія ихъ обязанностей. Конституціею VIII-го года (1799) было постановлено, что правительственные агенты подлежатъ суду только съ разрѣшенія Государственнаго Совѣта, и это правило оставалось въ дѣйствіи до 1870 года, когда оно было отмѣнено декретомъ Временнаго правительства. Въ Германіи доселѣ для преслѣдованія судомъ требуется разрѣшеніе высшаго административнаго суда. Въ Англіи, напротивъ, всякій гражданинъ имѣетъ право жалобы въ судъ; но для того, чтобы судъ принялъ искъ требуется, 1) чтобы агентъ дѣйствовалъ внѣ предѣловъ своего вѣдомства; 2) жалующійся долженъ доказать, что отвѣтчикъ

дѣйствовалъ съ злостнымъ намѣреніемъ. За простыя ошибки онъ не отвѣчаетъ или подлежитъ лишь пустому взысканію. Самая жалоба предъявляется мировому суду, который соединяетъ административныя функціи съ судебными, а потому можетъ вполнѣ судить о положеніи и обязанностяхъ агента. Этимъ устраняются пустые и придирчивые иски. У насъ, жалобы на лица административнаго вѣдомства представляются ихъ начальству; преданіе же суду совершается не иначе, какъ по рѣшенію начальства или по постановленію Перваго департамента Правительствующаго Сената, который вѣдаетъ высшую административную юстицію.

ГЛАВА III.

Должности и служба.

Управленіе, какъ дѣятельность государства для осуществленія общихъ цѣлей, требуетъ извѣстныхъ органовъ, черезъ которые можетъ дѣйствовать верховная власть. Эти органы должны быть постоянны и разнообразны, какъ самыя цѣли государства; они должны быть опредѣлены закономъ, ибо управленіе дѣйствуетъ по законнымъ нормамъ и въ законныхъ предѣлахъ. Такія постоянныя, закономъ опредѣленныя учрежденія, которыя служатъ органами государственной власти, суть *должности*. Этими признаками онѣ отличаются отъ простыхъ *порученій*, которыя даются временно, для извѣстной частной и преходящей цѣли. Порученія входятъ въ составъ управленія, какъ элементъ случайный, восполняющій недостатки существующихъ учрежденій и примѣняющій ихъ къ измѣнчивымъ потребностямъ. Основаніе же государственнаго управленія составляютъ должности.

Съ каждою должностью соединяются извѣстныя права и обязанности, истекающія изъ самой ея цѣли и занимаемаго ею мѣста въ государственномъ устройствѣ. Цѣлью опредѣляется, какъ то, что должность призвана совершать, то есть, сопряженныя съ нею обязанности, такъ и то, что она можетъ требовать отъ гражданъ, то есть, принадлежащія ей права.

Эти права и обязанности присвоиваются занимающимъ должность лицамъ, ибо должность можетъ исполняться только физическими лицами, которыя являются представителями общественнаго начала. Поэтому, во всякомъ учрежденіи необходимо прежде всего опредѣлить его составъ.

Учрежденіе можетъ состоять изъ одного лица или нѣсколькихъ, дѣйствующихъ совокупно. Первое устройство называется *единоличнымъ*, или *бюрократическимъ*, второе *коллегіальнымъ*. Коллегіальное учрежденіе получаетъ названіе *присутственнаго мѣста*. Въ немъ каж-

дый членъ имѣетъ свою должность, отличную отъ другихъ при распредѣленіи дѣлъ, или одинакую съ другими при совокупномъ совѣщаніи.

Способы замѣщенія должностей могутъ быть разные. Кромѣ чисто государственныхъ способовъ, опредѣляемыхъ публичнымъ правомъ, въ исторіи встрѣчаются и частные. Таковы передача должностей по наслѣдству, купля и продажа, дареніе, однимъ словомъ, всѣ способы которыми передается частное имущество. Сюда относится и присвоеніе общественной власти землевладѣльцу, въ видѣ вотчиннаго суда и вотчинной полиціи, ибо землевладѣлецъ есть частное лице, которое пріобрѣтаетъ землю частнымъ путемъ. Всѣ эти способы противорѣчатъ государственнымъ началамъ, которыя не допускаютъ, чтобы должность разсматривалась какъ частная собственность. Напротивъ, они были совершенно совмѣстны съ средневѣковымъ порядкомъ, который весь строился на частномъ правѣ. Въ то время должности соединялись съ поземельнымъ владѣніемъ или просто передавались лицу, какъ собственность или какъ временное владѣніе; таковы были наши *кормленія*. Эти начала сохранились даже и при возникновеніи государственнаго порядка; они удерживались особенно тамъ, гдѣ историческія преданія играли значительную роль. Иногда само государство пользовалось этими средствами для фискальныхъ цѣлей. Такъ, во Франціи, еще въ XVIII-мъ вѣкѣ продавались судебныя и административныя мѣста. Короли создавали множество новыхъ должностей въ видахъ полученія денегъ. Это имѣло ту выгоду, что въ значительной степени обезпечивало независимость должностныхъ лицъ. До сихъ поръ во Франціи продаются мѣста нотаріусовъ, стряпчихъ, судебныхъ приставовъ, оцѣнщиковъ и другихъ лицъ, состоящихъ при судахъ для совершенія разныхъ актовъ. Эти должности разсматриваются какъ частныя привилегированныя профессіи. Закономъ 1816 г. этимъ лицамъ, носящимъ званіе officiers ministériels, присвоено было право представлять своихъ замѣстителей, чѣмъ и узаконилась продажа. Въ Англіи, до весьма недавняго времени, продавались офицерскія мѣста въ арміи. Въ Германіи, только въ послѣднее время уничтожены вотчинный судъ и вотчинная полиція. Государственное начало устраняетъ всѣ эти частные способы замѣщенія общественныхъ должностей. Но отвергая наслѣдственность частную, оно, какъ мы видѣли, допускаетъ наслѣдственность чисто политическую, состоящую въ наслѣдственной передачѣ политическихъ правъ, съ самостоятельнымъ участіемъ въ верховной власти. Такъ передаются права монарха, аристократіи и демократіи.

Государственные способы замѣщнеія должностей бываютъ двоякаго

рода: принудительные и свободные. Первые основаны на обязанности гражданъ служить государству. Эта обязанность можетъ распространяться на всѣхъ гражданъ безъ изъятія или только на нѣкоторыхъ. При этомъ способы замѣщенія могутъ быть разные: 1) принудительная служба цѣлаго сословія, напримѣръ русскаго дворянства до жалованной грамоты Петра III-го; 2) очередь, какъ было установлено у насъ въ прежнее время при рекрутскомъ наборѣ; 3) жребій: такъ назначаются присяжные; 4) назначеніе безъ права отказываться, напримѣръ въ Англіи, при назначеніи правительствомъ шерифовъ и констаблей; 5) принудительный выборъ, существующій въ общинномъ управленіи разныхъ странъ. Но вообще, надобно сказать, что принудительные способы, стѣсняя свободу гражданъ, не удовлетворяютъ требованіямъ способности и усердія. Государство не можетъ выбирать наиболѣе подходящихъ людей иначе, какъ путемъ несправедливости, отягощая ихъ противъ другихъ. Отсюда слѣдуетъ, во-первыхъ, что принудительные способы должны быть по возможности ограничены; къ нимъ слѣдуетъ прибѣгать только за недостаткомъ другихъ средствъ. Во вторыхъ, они могутъ распространяться только на должности временныя и не требующія особенныхъ способностей. Въ новыхъ европейпейскихъ государствахъ принудительная служба ограничивается главнымъ образомъ военною повинностью и засѣданіемъ въ судѣ присяжныхъ. Другія исключенія представляются не болѣе какъ остатками прежнихъ порядковъ.

Свободные способы основаны на томъ, что замѣщающій должность принимаетъ ее на себя добровольно. Это подаетъ поводъ къ смѣшенію этого способа съ частнымъ договоромъ. Однако эти понятія существенно различаются. Одно вытекаетъ изъ публичнаго права, опредѣляющаго отношенія цѣлаго къ частямъ, другое изъ частнаго права, опредѣляющаго отношенія лицъ юридически равныхъ. Различія состоятъ въ слѣдующемъ: 1) условія договора опредѣляются и измѣняются волею договаривающихся лицъ; условія для вступленія въ должность и ея исполненія опредѣляются постояннымъ закономъ. Частная воля лицъ не можетъ ихъ измѣнять, потому что должность не частное, а государственное дѣло. Это не мѣшаетъ однако, во вниманіе къ особеннымъ способностямъ или заслугамъ, увеличивать въ извѣстныхъ случаяхъ вознагражденіе лицъ. 2) Юридическая сила договора опредѣляется актомъ, въ которомъ договаривающіяся стороны изъявляютъ свою взаимную волю. Въ замѣщеніи должности, напротивъ, соглашеніе лицъ составляетъ частное дѣло; юридическій же актъ, посредствомъ котораго это совершается, есть одностороннее назначеніе властью или выборъ. Отсюда начинаются и служебныя права лица, а не съ того вре-

мени, какъ оно изъявило свое согласіе вступленіемъ въ должность *). 3) Такой же односторонній актъ составляетъ увольненіе отъ должности. Никто не можетъ самовольно отказаться отъ должности; онъ долженъ просить объ увольненіи, и правительство въ правѣ его удержать, пока не найдетъ подходящаго замѣстителя. Въ случаяхъ нужды, напримѣръ военнымъ въ военное время, даже вовсе воспрещается просить отставки. Правительство, съ своей стороны, всегда имѣетъ право увольнять и перемѣщать должностное лице, если послѣднее по закону, во имя общественнаго блага, не пользуется безсмѣнностью. 4) Нарушеніе должностныхъ обязанностей не есть нарушеніе частнаго права, а преступленіе или проступокъ, а потому имѣетъ послѣдствіемъ не частный искъ, а наказаніе.

Свободные способы замѣщенія должностей могутъ также быть различны. Главные суть выборъ и назначеніе отъ правительства. Но оба способа могутъ сочетаться: правительство утверждаетъ выборныхъ или назначаетъ лице изъ числа нѣсколькихъ кандидатовъ. Иногда назначеніе ограничивается извѣстною средою; напримѣръ во Франціи, по прежнему закону, мэры назначались изъ числа выборныхъ муниципальныхъ совѣтниковъ. Или же назначеніе ограничивается извѣстнымъ разрядомъ лицъ, напримѣръ мѣстными землевладѣльцами, при чемъ могутъ быть постановлены условія ценза и способности.

Вообще, такъ какъ должности требуютъ извѣстныхъ способностей, то для замѣщенія ихъ иногда установляются доказательства способности: таковы экзамены и конкурсы. Но обыкновенно эти условія относятся къ службѣ вообще, а не спеціально къ тѣмъ или другимъ должностямъ. Тоже имѣетъ мѣсто и въ отношеніи къ условіямъ, коренящимся въ сословныхъ привилегіяхъ. Должности могутъ быть доступны или всѣмъ гражданамъ или только нѣкоторымъ разрядамъ. Въ новѣйшее время сословное начало окончательно отпало, сохраняясь иногда, въ видѣ исключенія, только для нѣкоторыхъ придворныхъ должностей. Государственная польза требуетъ признанія способностей и заслугъ независимо отъ рожденія.

Назначеніе въ должность можетъ быть на извѣстный срокъ, что всегда бываетъ при выборахъ, которые производятся періодически,

*) По этому поводу происходилъ любопытный споръ между Верховнымъ судилищемъ Соединенныхъ Штатовъ и президентомъ Джефферсономъ. Послѣдній задержалъ назначеніе одного лица мировымъ судьей, подписанное и скрѣпленное его предшественникомъ, утверждая, что до выдачи грамоты президентъ воленъ пріостановить дѣло. Судъ, напротивъ, рѣшилъ, что какъ скоро грамота подписана, такъ лице вступаетъ во всѣ свои права; для полнаго дѣйствія не требуется ни предъявленія ему акта, ни изъявленія согласія вступленіемъ въ должность.

или же на неопредѣленный срокъ, что составляетъ обыкновенный способъ назначенія отъ правительства. Наконецъ, оно можетъ быть пожизненное. Послѣднее составляетъ начало *несмѣняемости*, которое прилагается особенно къ судьямъ. Оно имѣетъ послѣдствіемъ независимость должностныхъ лицъ отъ назначающаго ихъ правительства.

Таковы главныя начала относительно состава должностей.

Съ каждою должностью соединяется извѣстный кругъ дѣйствія, установленный закономъ. Это составляетъ ея *вѣдомство*. Оно опредѣляется: 1) отраслью дѣлъ; 2) округомъ, на который оно простирается.

Раздѣленіе вѣдомства по отраслямъ дѣлъ можетъ быть такъ же разнообразно, какъ различны самые предметы управленія. Распредѣленіе должно совершаться по общей системѣ, такъ какъ управленіе составляетъ единое цѣлое. Каждой должности присвоивается свой родъ дѣлъ, который долженъ быть точно опредѣленъ закономъ, ибо отъ этого зависятъ права и обязанности должностныхъ лицъ. Но такъ какъ различныя отрасли не только соприкасаются, но нерѣдко захватываютъ другъ друга, то здѣсь неизбѣжны столкновенія, или конфликты. Они могутъ быть положительные, когда два различныя вѣдомства считаютъ одно и тоже дѣло себѣ подлежащимъ, или отрицательные, когда оба отвергаютъ принадлежность имъ дѣла. Мы уже видѣли, что разрѣшеніе этихъ столкновеній предоставляется высшимъ судебно-административнымъ мѣстамъ, а иногда для этого учреждаются особыя судилища.

По объему вѣдомства, или по округу, на который оно простирается, учрежденія раздѣляются на центральныя и мѣстныя, а послѣднія, въ свою очередь, на областныя, окружныя и общинныя. Всѣ они стоятъ относительно другъ друга въ іерархическомъ порядкѣ. Чѣмъ шире округъ, тѣмъ, вообще, больше власть. Поэтому, въ тѣсной связи съ вѣдомствомъ находится *степень власти*, предоставляемой должностному лицу или мѣсту, или тѣ права, которыя даются имъ закономъ для рѣшенія и исполненія подвѣдомственныхъ имъ дѣлъ. Степень власти должна также быть строго опредѣлена закономъ, ибо этимъ опредѣляется обязанность повиновенія, какъ гражданъ, такъ и подчиненныхъ. Выступленіе изъ законныхъ предѣловъ есть превышеніе власти, которое, при намѣреніи, составляетъ преступленіе. По степени власти, должности раздѣляются на высшія, среднія и низшія. Но кромѣ того, есть должности, съ которыми не сопряжена никакая власть, и которыя состоятъ только въ исполненіи извѣстнаго дѣла. Таковы должности техническія, механическія и канцелярскія. Къ первымъ принадлежатъ должности инженеровъ, профессоровъ и т. п., ко вторымъ должности писцовъ и низшихъ служителей. Послѣднія могутъ замѣ-

щаться и по найму. Наконецъ, канцелярскія должности тѣ, которыя сами ничего не рѣшаютъ, а приготовляютъ только дѣла для рѣшенія другихъ: таковы секретари.

Такъ какъ должность есть постоянный органъ государства, дѣйствующій по закону, то и способы ея дѣйствія опредѣляются постоянными правилами. Это въ особенности необходимо тамъ, гдѣ дѣятельность управленія приходитъ въ столкновеніе съ правами гражданъ. Дѣйствія, имѣющія обязательную силу для гражданъ, должны въ своихъ формахъ и способахъ опредѣляться закономъ. Внутренній же распорядокъ учрежденій можетъ установляться и административными постановленіями. Эти способы дѣйствій составляютъ *дѣлопроизводство*. Оно приспособляется къ самому составу учрежденій, а потому раздѣляется на *коллегіальное*, *бюрократическое* и *смѣшанное*. Коллегіальное дѣлопроизводство состоитъ въ томъ, что рѣшенію дѣла предшествуетъ приготовленіе его къ рѣшенію и совѣщаніе; въ бюрократическомъ дѣлопроизводствѣ есть только приготовленіе дѣла и рѣшеніе; наконецъ, въ смѣшанномъ нѣкоторыя дѣла поступаютъ на общее совѣщаніе, другія прямо рѣшаются членами, завѣдывающими отдѣленіями.

Коллегіальное дѣлопроизводство самое сложное. Здѣсь есть существенныя различія въ самомъ способѣ приготовленія дѣлъ. Они могутъ приготовляться къ докладу или самими членами коллегіи, или особою канцеляріей или, наконецъ, заинтересованными лицами. Первый порядокъ можно назвать собственно коллегіальнымъ, второй канцелярскимъ, третій состязательнымъ. Въ многочисленныхъ собраніяхъ приготовленіе дѣлъ къ докладу, или предварительное ихъ разсмотрѣніе возлагается на составленныя изъ членовъ собранія коммиссіи. Постоянныя коммиссіи, между которыми дѣла распредѣляются по установленному порядку, образуютъ отдѣленія, которымъ поручается разсмотрѣніе дѣлъ, прежде нежели они вносятся въ общее собраніе коллегіи. Таковы, напримѣръ, департаменты нашего Государственнаго Совѣта. Иногда этимъ отдѣленіямъ предоставляется рѣшеніе нѣкоторыхъ дѣлъ; тогда учрежденіе является сложною коллегіею, составленною изъ коллегій. Таковъ, напримѣръ, французскій Государственный Совѣтъ, а также нашъ Сенатъ.

Относительно совѣщанія правила дѣлопроизводства тѣмъ необходимѣе, чѣмъ многочисленнѣе собраніе. Они должны опредѣлять порядокъ преній, права предсѣдателя и членовъ, способы подачи голосовъ. Самое постановленіе коллегіи можетъ имѣть различную силу. Оно можетъ быть: 1) окончательнымъ *рѣшеніемъ* (во французской административной терминологіи это называется décider или régler); 2) *заключеніемъ*, которое получаетъ силу только съ утвержденія начальствую-

щаго лица, при чемъ однако послѣднее не можетъ рѣшать дѣло собственною властью (это называется délibérer); 3) простымъ *мнѣніемъ*, которое для начальствующаго лица вовсе не обязательно, хотя и требуется для дѣла (donner avis). Учрежденія, дающія только мнѣнія, называются *совѣщательными* (consultatifs). Власти имъ не предоставлено.

За рѣшеніемъ слѣдуетъ исполненіе. Оно бываетъ двоякое: канцелярское и дѣйствительное. Первое состоитъ въ томъ, что рѣшеніе коллегіи или лица, въ закономъ установленной формѣ, передается исполнительнымъ органамъ; второе состоитъ въ приведеніи рѣшенія въ дѣйствіе. Исполнительные органы могутъ быть или подчиненные лицу или мѣсту, или посторонніе. Въ послѣднемъ случаѣ въ особенности, бюрократическое дѣлопроизводство нерѣдко ограничивается бумажнымъ исполненіемъ.

Наконецъ, должности, какъ органы государства, подлежатъ *контролю* и *отчетности*. Высшая власть должна удостовѣриться, что дѣло ведется правильно. Отчетность состоитъ иногда въ представленіи періодическихъ вѣдомостей, но главнымъ образомъ въ ежегодныхъ отчетахъ. Контроль производится посредствомъ временныхъ ревизій, осмотровъ и т. п.

За нарушеніе обязанностей должностныя лица подлежатъ *отвѣтственности*, которая можетъ повлечь за собою наказаніе. Это совершается двоякимъ образомъ: *судебнымъ* и *дисциплинарнымъ*. Судомъ наказываются нарушенія обязанностей, которыя составляютъ преступленіе, а дисциплинарною властью тѣ, которыя представляютъ только нарушеніе установленнаго порядка и правилъ. Впрочемъ, при болѣе важныхъ проступкахъ, самая дисциплинарная власть принимаетъ судебный характеръ. Для этого существуютъ особенныя правила и учрежденія. Такъ какъ они относятся къ службѣ вообще, то о нихъ будетъ рѣчь ниже.

Будучи органами государства, которое составляетъ единое тѣло, должности связаны между собою. Различныя функціи политическаго организма, служащія къ осуществленію его цѣлей, распредѣляются между ними такъ, что онѣ образуютъ общую *систему*, которая, исходя отъ центра, распространяется на окружность. Отсюда іерархическое устройство управленія, которое состоитъ въ подчиненіи низшихъ мѣстъ и должностей среднимъ, а среднихъ высшимъ, пока весь этотъ порядокъ не завершится въ общемъ средоточіи. Вслѣдствіе этого, должности раздѣляются на классы и разряды, образующіе лѣствицу. Наверху эта іерархическая лѣствица сосредоточивается въ верховной власти; внизу она примыкаетъ къ частнымъ общественнымъ союзамъ, мѣстнымъ и сословнымъ, въ которые граждане соединяются для общихъ

цѣлей. Такъ какъ эти цѣли общественныя, подчиняющіяся общей цѣли государства и входящія въ ея составъ, то и эти союзы входятъ въ общую систему управленія и получаютъ въ ней мѣсто, сохраняя однако относительную самостоятельность. Отсюда различія должностей общественныхъ и правительственныхъ. Первыя служатъ представителями союзовъ, вторыя органами власти. Но онѣ могутъ имѣть и смѣшанное значеніе.

Участіе общественнаго, или народнаго элемента въ системѣ управленія можетъ быть больше или меньше; оно можетъ имѣть характеръ аристократическій или демократическій. Правительственное же начало, которое служитъ общею связью системы, представляется *бюрократіею*. Эти различные начала сообщаютъ различный характеръ самимъ должностямъ.

Въ правительственныхъ должностяхъ различаются тѣ, которыя являются чистыми органами власти, и тѣ, которыя пользуются большею или меньшею независимостью. Къ послѣднему разряду принадлежатъ судебныя должности. Мы видѣли, что судья, въ интересахъ правосудія, пользуется безсмѣнностью. Онъ произноситъ приговоръ не по приказанію высшей власти, а по собственному, внутреннему убѣжденію. Большая или меньшая независимость предоставляется и учебнымъ должностямъ, особенно высшимъ, которыя также требуютъ самостоятельныхъ изслѣдованій и убѣжденій. Профессоръ — не органъ власти, а представитель науки, призванный сообщать учащимся послѣдніе ея результаты. Что касается до собственно правительственныхъ должностей, образующихъ общую систему управленія, то свойства ихъ слѣдующія: 1) назначеніе должностныхъ лицъ отъ правительства; 2) іерархическое подчиненіе и зависимость отъ высшихъ; 3) спеціальность приготовленія и вѣдомства, ибо система управленія основана на раздѣленіи труда, и каждая отрасль требуетъ спеціальныхъ знаній; 4) вознагражденіе за трудъ; 5) возможность удаленія и перемѣщенія по волѣ правительства.

Свойства аристократическихъ должностей вытекаютъ изъ положенія, требованій и нравовъ высшаго сословія. Они суть слѣдующія: 1) замѣщеніе по собственному праву, или по выбору сословія, или, наконецъ, по назначенію отъ правительства изъ высшаго сословія или класса, но при большей или меньшей безсмѣнности; 2) вѣдомство, не требующее спеціальныхъ свѣдѣній и приготовленія; 3) значительная независимость при отправленіи должности; 4) отсутствіе строгаго подчиненія и іерархической системы; 5) безвозмездное отправленіе должности; 6) болѣе или менѣе значительный почетъ; 7) возможность досуга. Только при этихъ условіяхъ люди, принадлежащіе къ выс-

шимъ классамъ, охотно берутъ на себя исполненіе общественныхъ должностей.

Свойства демократическихъ должностей суть: 1) назначеніе по выбору или по жребію; послѣднее практиковалось въ древнихъ республикахъ и считалось Аристотелемъ существеннымъ признакомъ демократическаго правленія, такъ какъ здѣсь всякое предпочтеніе одного другому исчезаетъ; 2) кратковременность срока: чѣмъ короче срокъ, тѣмъ скорѣе власть, переданная выборному лицу, возвращается къ народу, или, при жребіи, переходитъ на другихъ; 3) вѣдомство, не требующее спеціальныхъ знаній и приготовленія, ибо здѣсь должность должна быть доступна всѣмъ, а выборъ опредѣляется довѣріемъ; 4) болѣе или менѣе значительная независимость отъ высшихъ, ибо власть получается снизу, а не сверху; 5) вознагражденіе за службу, ибо только черезъ это она становится доступною всѣмъ.

Лица, занимающія должности, считаются на службѣ. Сообразно съ различіемъ должностей, служба раздѣляется на государственную и общественную. Въ послѣдней нахожденіе на службѣ однозначительно съ замѣщеніемъ должности. Какъ скоро лице оставляетъ должность, такъ оно перестаетъ быть на службѣ. Въ государственной службѣ, напротивъ, эти два понятія не совпадаютъ. Можно быть на службѣ, не занимая никакой должности, а состоя въ распоряженіи правительства. Это происходитъ отъ того, что государственная служба составляетъ спеціальное призваніе лица, его жизненное занятіе. Лице, посвящающее себя службѣ, поставляетъ себя въ распоряженіе правительства, которое можетъ назначить его на ту или другую должность. Поэтому, служащими въ тѣсномъ смыслѣ называются лица, назначаемыя правительствомъ. Они образуютъ особый классъ, который раздѣляется на отдѣльныя состоянія по роду службы. Таковы военные люди, гражданскіе чиновники, судебное сословіе. Для каждаго изъ нихъ установляются особыя правила.

Первый вопросъ относительно государственной службы состоитъ въ томъ: кто имѣетъ право въ нее вступать? Мы уже касались этого вопроса выше, говоря о правахъ гражданъ. Это право можетъ быть 1) присвоено извѣстнымъ сословіямъ; 2) открыто всѣмъ; 3) открыто для низшихъ сословій при доказательствахъ способности. Первое есть начало средневѣковое, второе—начало новаго времени, третье—переходъ отъ перваго ко второму. Такъ у насъ, кончившіе курсъ въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ имѣютъ право поступленія на службу, къ какому бы сословію они не принадлежали.

Какъ общее правило, на службу принимаются только совершеннолѣтнія лица мужскаго пола. Однако, въ новѣйшее время, къ механи-

ческимъ должностямъ, какъ-то, почтовымъ, телеграфнымъ и т. п., болѣе и болѣе допускаются женщины. Но военная и гражданская власть присвоивается исключительно мужчинамъ. Въ прежнія времена записывались на службу несовершеннолѣтніе. Можно сказать, что это было злоупотребленіе, протекціею, остатокъ частнаго взгляда на службу. Съ государственными началами подобный порядокъ несовмѣстенъ.

Для полученія права занимать должность, гдѣ нужны знаніе и развитіе, требуются обыкновенно особенныя доказательства способности. Они состоятъ въ испытаніяхъ, которыя могутъ производиться разными способами. Главныхъ два: дипломъ учебнаго заведенія, общеобразовательнаго или техническаго, и служебные экзамены, при которыхъ, однако, требуется нерѣдко и посѣщеніе курсовъ. Иногда установляется конкурсъ. Большею частью это дѣлается для нѣкоторыхъ разрядовъ низшихъ и приготовительныхъ должностей. Однако онъ можетъ имѣть и болѣе общій характеръ. Такъ, въ Англіи, гдѣ при отсутствіи учебныхъ заведеній, дающихъ права, весьма распространена система конкурсовъ, существуетъ особенный разрядъ низшихъ клерковъ, или канцеляристовъ, которые, по удовлетвореніи требованій конкурса, назначаются на разныя мѣста, смотря по потребности. Болѣе высокаго разряда конкурсъ установленъ для поступленія на остъиндскую службу. Во Франціи, по конкурсу замѣщаются ваканціи аудиторовъ Государственнаго Совѣта, должность приготовительная для высшей административной службы.

Вообще, служебные экзамены установляются или по недостатку учебныхъ заведеній, дающихъ дипломы, какъ въ Англіи, или потому, что дипломы общеобразовательныхъ заведеній считаются недостаточными для службы, какъ въ Германіи, или, наконецъ, для отдѣльныхъ отраслей, въ которыхъ требуются спеціальныя знанія, какъ во Франціи, гдѣ установлены экзамены для поступленія въ должности таможенныя, податныя, телеграфныя и т. п. Но дипломъ Политехнической Школы замѣняетъ здѣсь всякіе экзамены. Иногда учреждается двойной экзаменъ, одинъ преимущественно теоретическій, для поступленія на приготовительную, или пробную службу, другой преимущественно практическій, по окончаніи послѣдней. Въ Пруссіи, въ прежнее время, было даже три служебныхъ экзамена: на должности аускультатора, референдарія и ассессора. Такой избытокъ испытаній справедливо былъ найденъ излишнимъ, и теперь экзамены сокращены на два.

Можно думать, что для поступленія на службу дипломы хорошо устроенныхъ учебныхъ заведеній вполнѣ достаточны. Пріобрѣтеніе же практическихъ знаній обезпечивается надлежащей организаціею приготовительной службы. Это учрежденіе (stage, noviciat, Dienstvorberei-

tungszeit) весьма полезно. Въ Германіи, поступающіе на эту службу молодые люди состоятъ подъ руководствомъ опытныхъ должностныхъ лицъ, которыя задаютъ имъ разныя работы и могутъ удостовѣриться въ ихъ способностяхъ даже безъ особеннаго экзамена. Произведенныя въ теченіи срочнаго времени работы служатъ достаточнымъ доказательствомъ. Тамъ, гдѣ не установлена такая приготовительная, или пробная служба, полезно учредить особые экзамены для занятія должностей, требующихъ спеціальныхъ свѣдѣній, если кандидатъ не прошелъ техническое заведеніе, сообщающее эти свѣдѣнія.

Различные экзамены даютъ различныя права. Въ этомъ отношеніи можно различать экзамены, дающіе право только на низшія техническія и механическія должности, и тѣ, которые открываютъ доступъ къ высшимъ должностямъ. Къ послѣднему разряду принадлежатъ дипломы общеобразовательныхъ заведеній и соотвѣтствующіе имъ служебные экзамены. Но какъ тѣ, такъ и другіе относятся только къ поступленію на службу. Это не болѣе какъ точка отправленія, заключающая въ себѣ необходимыя предварительныя условія служебной дѣятельности. Дальнѣйшее же движеніе опредѣляется уже чисто на основаніи доказанныхъ практикою свѣдѣній и способности, при чемъ однако пріобрѣтшіе по экзамену только низшія права по правилу остаются въ низшемъ разрядѣ.

Образуя общую систему, государственная служба распредѣляется въ іерархическомъ порядкѣ, начиная отъ низшихъ должностей до высшихъ. Иногда одна и таже должность раздѣляется на классы, въ видахъ повышенія. Движеніе обыкновенно происходитъ въ этомъ порядкѣ, по установленнымъ правиламъ или по усмотрѣнію правительства. Правила могутъ состоять въ соблюденіи старшинства или въ повышеніи за выслугу лѣтъ. Ими ограждаются права служащихъ и устраняется произволъ; но они не обезпечиваютъ выбора способнѣйшихъ лицъ, который всегда зависитъ отъ усмотрѣнія. Соединеніе обоихъ началъ должно быть цѣлью служебнаго устава.

Въ іерархическомъ порядкѣ повышенія различается іерархія должностей и іерархія чиновъ. Должности, какъ мы видѣли, всегда распредѣляются по степенямъ; вслѣдствіе этого, въ такомъ же іерархическомъ порядкѣ распредѣляются и служащія лица. Но нерѣдко личная іерархія отличается отъ іерархіи должностей. Служебная степень, присвоенная лицу, есть *чинъ* (rang, grade). Онъ отличается отъ должности, такъ что лице можетъ повышаться чиномъ, не повышаясь въ должности, и наоборотъ. Въ военной службѣ это составляетъ общее правило. Такъ напримѣръ, во Франціи, чинъ въ арміи получается по старшинству, должность всегда по усмотрѣнію начальства. У насъ, то-

же самое установлено и въ гражданской службѣ. Чинъ дается за выслугу лѣтъ, при чемъ за особенныя заслуги сокращается срокъ; на должность же лице опредѣляется не иначе, какъ по усмотрѣнію правительства. Этимъ способомъ іерархическій порядокъ восхожденія по установленнымъ правиламъ соединяется съ просторомъ при выборѣ способныхъ лицъ. Чинъ даетъ право на занятіе вообще должностей извѣстнаго разряда; въ этомъ состоитъ существенное его значеніе въ служебномъ порядкѣ; но самая должность дается по усмотрѣнію способности. На должность никто права не имѣетъ; правительство руководится здѣсь единственно выборомъ подходящихъ лицъ; но выборъ его ограничивается лицами извѣстнаго разряда. Нѣтъ сомнѣнія, что этимъ въ нѣкоторой степени стѣсняется назначеніе способнѣйшихъ; но съ другой стороны, этимъ ограничиваются произволъ и непотизмъ и ограждаются права служащихъ. Въ странахъ, гдѣ нѣтъ чиновъ на гражданской службѣ, это восполняется другими правилами. Такъ, во Франціи, во многихъ управленіяхъ установлено правиломъ, что выборъ лицъ на должности извѣстнаго порядка дѣлается изъ класса непосредственно предшествующаго; въ другихъ запрещается повышать лице, прежде нежели оно пробыло два года въ разрядѣ должности. Но эти правила не общія и не связаны между собою. Нѣкоторые писатели по административному праву рекомендуютъ первое, какъ общее, что сводится къ чинамъ. Вообще, можно сказать, что если іерархическое восхожденіе должно быть правиломъ бюрократическаго порядка, то чиновная лѣствица представляетъ для этого самое удобное средство. Въ сущности, она затрудняетъ путь только высшимъ способностямъ, которыя нелегко подчиняются рутиннымъ путямъ и даже глохнутъ въ бюрократическомъ формализмѣ. Въ конституціонныхъ государствахъ имъ открывается особенная дорога черезъ парламентъ. Въ самодержавіи, это должно замѣняться личнымъ усмотрѣніемъ государя, который можетъ облегчать восхожденіе способнѣйшихъ людей.

Кромѣ восхожденія по служебной лѣствицѣ, представляется вопросъ и о переходѣ изъ одного рода службы въ другой. Возможность перехода должна быть всегда облегчена тамъ, гдѣ служба не требуетъ спеціальныхъ знаній. Наоборотъ, при требованіи спеціальныхъ знаній переходъ становится невозможнымъ. У насъ, до недавняго времени, спеціальность требовалась только для военной службы, а не для гражданской, вслѣдствіе чего военные люди безпрепятственно переходили въ гражданскую службу и становились во главѣ управленій. Новые судебные уставы установили въ этомъ отношеніи иной порядокъ, по крайней мѣрѣ въ этой отрасли: для судебныхъ должностей требуется

спеціальная подготовка. Но въ администраціи все осталось по прежнему, между тѣмъ какъ по существу дѣла здѣсь требуются и спеціальныя административныя свѣдѣнія и особые пріемы, совершенно отличные отъ военныхъ. Въ конституціонныхъ государствахъ, и всего болѣе въ Англіи, во главѣ спеціальныхъ управленій, даже военнаго и морскаго, нерѣдко ставятся люди, вовсе не принадлежащіе къ этимъ спеціальностямъ. Но это объясняется тѣмъ, что текущее управленіе все-таки находится въ рукахъ спеціалистовъ; лице же, стоящее во главѣ министерства, должно связать означенную спеціальность съ общимъ политическимъ направленіемъ дѣлъ. Притомъ люди съ выдающимися дарованіями, окружая себя надлежащими совѣтами, скоро могутъ вникнуть въ дѣло, и нерѣдко, при свѣжести взгляда, сообщаютъ администраціи такое новое направленіе, какое неспособны дать ей спеціалисты, погруженные въ ежедневную рутину.

Вступая на службу, служащіе принимаютъ на себя извѣстныя обязанности. Онѣ состоятъ въ слѣдующемъ:

1. Честное и усердное исполненіе ввѣряемыхъ имъ должностей. Поэтому они не въ правѣ отлучаться отъ мѣста службы безъ разрѣшенія подлежащаго начальства. Исполняя свою службу, какъ общественное дѣло, они также не въ правѣ получать за нее никакія постороннія вознагражденія.

2. Повиновеніе начальствующимъ лицамъ. Здѣсь возникаетъ вопросъ: должно ли это повиновеніе быть безусловнымъ? Для судей, дѣйствующихъ по внутреннему убѣжденію и подчиненныхъ единственно закону, такое требованіе не можетъ имѣть мѣста. Но для административныхъ должностныхъ лицъ, и еще болѣе для военныхъ, вопросъ становится иначе; они должны исполнять данныя имъ приказанія. Что же, если приказаніе противозаконно? Обязаны ли они нарушать законъ по приказанію начальства? Этотъ вопросъ имѣетъ существенную важность въ особенности для конституціонныхъ государствъ, гдѣ правительственная власть отдѣлена отъ законодательной. Обязанность безусловнаго повиновенія можетъ вести къ ниспроверженію всего законнаго порядка. А съ другой стороны, если каждый подчиненный становится судьею законности предписанія, то управленіе, именно въ самое нужное время, можетъ встрѣтить значительныя затрудненія. Точныхъ границъ здѣсь установить невозможно, а потому немудрено, что на этотъ счетъ встрѣчаются противорѣчащія постановленія. Въ Англіи, гдѣ законный порядокъ ставится выше потребностей управленія, каждый служащій лично отвѣчаетъ за всякое нарушеніе закона; окончательно дѣло подлежитъ рѣшенію независимаго суда. Но въ Германіи признается общимъ правиломъ, что подчиненный, получившій противозаконное при-

казаніе, долженъ сдѣлать о томъ представленіе; если же оно будетъ подтверждено, онъ обязанъ его исполнить, и тогда отвѣтственность съ него снимается и переходитъ на начальника. Съ другой стороны однако, подчиненнымъ мѣстамъ запрещается исполнять приказанія прямо противорѣчащія закону, чѣмъ самымъ уничтожается дѣйствіе перваго правила. Относительно военныхъ, вообще, признается, что повиновеніе должно быть безпрекословное; но при такомъ правилѣ, какъ воспрепятствовать ниспроверженію законнаго порядка? Франція представляла тому не одинъ примѣръ. Можно сказать, что въ послѣднемъ случаѣ вопросъ рѣшается исключительно духомъ, господствующимъ въ войскѣ, и возможностью совратить начальствующія лица съ пути закона. У насъ, Основными Законами (ст. 78) постановлено, что подчиненное начальство, получившее отъ министра противозаконное предписаніе, обязано сдѣлать ему о томъ представленіе; если же послѣдуетъ подтвержденіе, то оно должно этотъ случай представить на окончательное разрѣшеніе Правительствующаго Сената. Такимъ образомъ, верховное административно-судебное учрежденіе становится окончательнымъ судьею законности предписаній. Теоретически вопросъ разрѣшается совершенно вѣрно. Едва ли, однако, на практикѣ, зависящія отъ министра подчиненныя лица рѣшатся апеллировать въ Сенатъ.

3. Служебная вѣрность, въ соблюденіи которой служащіе приносятъ особенную присягу. Она состоитъ въ томъ, чтобы не противодѣйствовать правительственнымъ цѣлямъ, а напротивъ, содѣйствовать имъ всѣми силами. Сюда относится и сохраненіе служебной тайны, тамъ, гдѣ это требуется пользою государства. Въ странахъ, гдѣ признается политическая свобода, изъ этихъ требованій возникаетъ довольно щекотливый вопросъ относительно политическихъ мнѣній служащихъ лицъ. Какъ частные люди, они могутъ имѣть мнѣнія совершенно противоположныя взглядамъ правительства. Становясь органами власти, они не перестаютъ быть гражданами, и, какъ таковые, они въ своихъ мнѣніяхъ свободны. При перемѣнѣ партій и направленій, такое противорѣчіе даже совершенно неизбѣжно; иначе при каждой смѣнѣ министерства пришлось бы мѣнять весь административный персоналъ, что безусловно несовмѣстно съ государственною пользою. Во всѣхъ благоустроенныхъ странахъ, гдѣ государственная служба не становится предметомъ хищенія для господствующей партіи, затрудненіе разрѣшается тѣмъ, что за исключеніемъ немногихъ лицъ, играющихъ политическую роль, весь дѣйствующій административный персоналъ остается на мѣстахъ. Какъ граждане, служащіе имѣютъ свои мнѣнія и могутъ подавать голосъ по убѣжденію совѣсти. Но ихъ

положенiе, какъ должностныхъ лицъ, налагаетъ на нихъ нѣкоторыя ограниченiя: они не могутъ играть политической роли, которая противорѣчила бы принятымъ ими на себя обязанностямъ. Будучи органами правительства, они не могутъ быть вмѣстѣ съ тѣмъ дѣятелями оппозицiи. На этомъ основанiи служащiе, состоящiе въ зависимости отъ правительства, обыкновенно исключаются изъ палатъ. Однако въ Германiи, тѣ, которые пользуются болѣе или менѣе независимымъ положенiемъ, какъ напримѣръ ландраты и профессора, допускаются въ представительныя собранiя. Съ своей стороны, правительство не можетъ требовать отъ служащихъ, чтобы они подавали голосъ въ томъ или другомъ смыслѣ на политическихъ выборахъ; этимъ оно нарушило бы ихъ права. Въ сущности, оно не должно заставлять ихъ дѣйствовать на выборахъ въ извѣстномъ направленiи, хотя на европейскомъ континентѣ это обыкновенно практикуется. Только въ Англiи правительство, какъ таковое, воздерживается отъ всякаго вмѣшательства въ выборы, предоставляя дѣйствовать той партiи, на которую оно опирается.

4. Власть держится не одними присвоенными ей правами, но и нравственнымъ авторитетомъ. Поэтому служащiе, въ особенности облеченные властью, обязаны не унижать ее своимъ поведенiемъ, какъ въ общественной, такъ и въ частной жизни. Безнравственные и недостойные чести поступки несовмѣстны съ служебнымъ положенiемъ. Съ цѣлью устраненiя всякихъ нареканiй и соблазновъ, служащимъ воспрещаются иногда и постороннiя занятiя, какъ-то, торговля, ремесла, иначе какъ съ разрѣшенiя начальства. По нѣкоторымъ специальнымъ должностямъ, облеченнымъ ими лицамъ воспрещается покупка имѣнiй въ мѣстности, гдѣ они управляютъ и т. п.

За нарушенiе служебныхъ обязанностей служащiе подвергаются суду или дисциплинарнымъ взысканiямъ. Судебное преслѣдованiе имѣетъ въ виду наказать преступленiе, дисциплинарное взысканiе—сохранить надлежащее подчиненiе и порядокъ, понудить къ ревностному исполненiю обязанностей, наконецъ охранить чистоту служащаго сословiя. Дисциплинарная власть отличается отъ суда тѣмъ, что она не стѣсняется положительными доказательствами и дѣйствуетъ болѣе или менѣе по усмотрѣнiю. Однако, при болѣе важныхъ проступкахъ требуется огражденiе правъ обвиняемыхъ, а потому самая дисциплинарная власть принимаетъ судебный характеръ.

Преступленiя служащихъ, которыя преслѣдуются судомъ, могутъ быть двоякаго рода: обыкновенныя и преступленiя должности. Первыя естественно подлежатъ суду; послѣднiя же находятся въ тѣсной связи съ дисциплинарными проступками, такъ что кругъ дѣятельности суда

можетъ быть болѣе или менѣе расширенъ, смотря по объему дисциплинарной власти. Чѣмъ болѣе положеніе служащихъ ограждается отъ начальственнаго произвола, тѣмъ болѣе расширяется вѣдомство суда. Но, съ другой стороны, самое независимое положеніе служащихъ должно вести къ усиленію дисциплинарной власти, обставленной надлежащими гарантіями, ибо иначе нѣтъ средствъ дѣйствовать противъ нерадѣнія и грубыхъ ошибокъ и сохранить нравственное достоинство сословія. Многіе проступки не подлежатъ судебному преслѣдованію, а между тѣмъ составляютъ дѣло весьма существенное для порядка службы.

Эти различныя точки зрѣнія ведутъ къ весьма разнообразному распредѣленію преступленій и проступковъ между судебною властью и административною. Въ видѣ примѣра приведу прусское законодательство, которое не даетъ судебной власти чрезмѣрнаго простора; оно исчисляетъ слѣдующія преступленія должности, подлежащія суду: 1) подкупъ; 2) намѣренное нарушеніе права; 3) злоупотребленіе власти; 4) поддѣлка бумагъ; 5) присвоеніе казенныхъ денегъ и вещей; 6) взиманіе незаконныхъ сборовъ; 7) открытіе или уничтоженіе посылокъ на почтѣ. Къ дисциплинарнымъ же проступкамъ относятся: неповиновеніе начальству, неисполненіе обязанностей, нерадѣніе, самовольныя отлучки, грубыя ошибки, доставленіе невѣрныхъ свѣдѣній, разглашеніе тайны, наконецъ недостойное поведеніе, какъ-то, постоянное пьянство, игра, расточительность, грубое обращеніе съ подчиненными или сторонними лицами и т. п.

Преступленія должности наказываются уголовными законами, которые, впрочемъ, не исключаютъ совмѣстныхъ дисциплинарныхъ взысканій, а иногда имѣютъ ихъ своимъ необходимымъ послѣдствіемъ; и наоборотъ, освобожденіе отъ уголовнаго преслѣдованія не освобождаетъ отъ дисциплинарныхъ взысканій. Дисциплинарные проступки подлежатъ наказаніямъ своего рода; таковы: замѣчаніе, выговоръ, вычетъ изъ жалованья, для низшихъ служителей кратковременный арестъ, разжалованіе или пониженіе въ должности или чинѣ, удаленіе отъ должности, наконецъ увольненіе и даже исключеніе изъ службы. Но германскія законодательства, вообще, не допускаютъ разжалованья, увольненія и исключенія изъ службы иначе, какъ по судебному приговору. Правительство можетъ увольнять служащихъ административнымъ порядкомъ, только сохраняя за ними часть оклада; это называется Wartegeld.

Чѣмъ строже наказаніе, тѣмъ, разумѣется, должно быть больше гарантій для обвиняемыхъ. Дисциплинарная власть дѣйствуетъ въ значительной степени по усмотрѣнію, а потому весьма важенъ вопросъ,

кому она вручается. Низшія взысканія въ порядкѣ управленія всегда предоставляются непосредственному начальству, которое безъ этого не можетъ поддерживать свою власть; для высшихъ же наказаній лучшею гарантіей служитъ коллегіальный приговоръ, который одинъ можетъ смягчить неизбѣжный здѣсь произволъ. Въ судебномъ сословіи, пользующемся безсмѣнностью, дисциплинарная власть принадлежитъ самимъ судамъ, для чего организуются особыя присутствія. Въ административномъ же порядкѣ, гарантіи даются въ большей или меньшей степени, смотря по положенію служащихъ. Во Франціи, какъ общее правило, дисциплинарная власть принадлежитъ всецѣло непосредственному начальству, а въ высшей инстанціи министру; въ немногихъ случаяхъ требуется коллегіальное обсужденіе дѣла. Но въ Германіи, гдѣ служащіе пользуются гораздо большею независимостью, учреждаются особыя дисциплинарныя судилища, составленныя частью изъ судей, частью изъ лицъ административнаго вѣдомства. Такова въ Пруссіи Дисциплинарная Палата (Disciplinarhof), составленная изъ одиннадцати членовъ, въ числѣ которыхъ находятся четыре судьи. Она судитъ въ первой инстанціи всѣхъ должностныхъ лицъ, назначаемыхъ министрами или королемъ; для остальныхъ же первою инстанціею служатъ Провинціальныя Управленія (Regierungen), а второю министерство, въ полномъ составѣ, при чемъ, однако, дѣла отсылаются для предварительнаго разсмотрѣнія въ Дисциплинарную Палату. Въ нынѣшней Германской Имперіи, для всѣхъ служащихъ установлены двѣ инстанціи: первую составляютъ Дисциплинарныя Камеры (Disciplinarkammern), вторую Дисциплинарная Палата (Disciplinarhof). Какъ первыя, такъ и послѣднее составлены въ большинствѣ изъ лицъ судебнаго вѣдомства.

Существенное значеніе имѣетъ и самая процедура дисциплинарнаго суда. Право предавать служащихъ суду, какъ дисциплинарному, такъ и обыкновенному, присвоивается или высшимъ административнымъ и судебнымъ властямъ, или же высшимъ коллегіальнымъ учрежденіямъ, которыя, стоя поодаль отъ управленія, представляютъ бòльшія гарантіи безпристрастія. О правѣ гражданъ жаловаться въ судъ на дѣйствія администраторовъ говорено выше. Обвиняемому, безъ сомнѣнія, должны быть предоставлены самыя широкія средства защиты. Въ Германіи всегда допускается адвокатъ, во Франціи по усмотрѣнію суда. Въ Германіи высшей гарантіей считается публичность судопроизводства, во Франціи наоборотъ. Можно думать, что обсужденіе дѣла въ закрытомъ засѣданіи болѣе ограждаетъ подсудимаго и самое управленіе отъ всякихъ пересудовъ. Вообще, цѣлью должно быть охраненіе служебнаго порядка при возможно большихъ гарантіяхъ для обвиняемаго.

За исполненіе обязанностей служащіе, вообще, получаютъ денежное вознагражденіе. Безвозмездная служба составляетъ исключеніе. Она является или въ видѣ повинности, которая исполняется по очереди, или какъ принадлежность аристократическаго сословія, которое пользуется за то высшимъ положеніемъ. Съ службою соединяется также извѣстный почетъ, а иногда и нѣкоторыя личныя права и преимущества. Послѣднія, при существованіи сословнаго быта, могутъ состоять въ пріобрѣтеніи сословныхъ правъ. Такъ, у насъ, службою пріобрѣтается, какъ личное, такъ и потомственное дворянство. Гдѣ сословія уничтожены, тамъ особенныя права служащихъ могутъ состоять въ огражденіи отъ оскорбленій болѣе строгими уголовными законами, въ изъятіи тѣхъ или другихъ лицъ отъ извѣстныхъ повинностей, напримѣръ отъ службы присяжныхъ, иногда въ изъятіи отъ падающихъ на лице мѣстныхъ податей, также въ нѣкоторомъ огражденіи отъ взысканій, наконецъ въ освобожденіи отъ тюремнаго заключенія за долги. Но вообще, при установленіи всеобщаго гражданскаго равенства, служащіе не пользуются никакими особенными правами передъ остальными гражданами. За ними сохраняется только извѣстный почетъ.

Почетъ можетъ состоять: 1) въ присвоеніи лицу степени, въ которой оно состоитъ, то есть чина; эта степень сохраняется за нимъ и по выходѣ въ отставку; 2) въ мѣстахъ, занимаемыхъ въ общественныхъ собраніяхъ и церемоніяхъ, въ отдаваемыхъ лицу почестяхъ и т. п. 3) въ знакахъ отличія: таковы ордена, которые располагаются въ іерархическомъ порядкѣ и относительно раздачи подлежатъ извѣстнымъ правиламъ; 4) въ дарованіи титуловъ; это—высшій знакъ отличія, который дается верховною властью за особенныя заслуги.

Что касается до денежнаго вознагражденія, то оно состоитъ: 1) въ постоянномъ окладѣ жалованья, къ которому могутъ прибавляться квартирныя и столовыя деньги; 2) въ доходахъ, доставляемыхъ мѣстомъ, напримѣръ когда пошлины съ актовъ распредѣляются между чинами канцеляріи, или извѣстный процентъ съ казенныхъ имуществъ дается въ видѣ вознагражденія управляющимъ. Этого рода доходы, весьма распространенные въ прежнее время, при частномъ взглядѣ на службу, становятся болѣе и болѣе исключеніемъ. 3) Во временныхъ прибавкахъ, какъ-то, подъемныхъ, путевыхъ, наградныхъ. 4) Въ единовременныхъ пособіяхъ и наградахъ по усмотрѣнію верховной власти. 5) Въ пожизненныхъ пенсіяхъ, которыя распространяются на вдовъ и сиротъ. Такъ какъ служащій посвящаетъ свою жизнь государству, получая обыкновенно весьма недостаточное вознагражденіе, то справедливость требуетъ, чтобы государство взяло на себя попеченіе объ

его старости и его семействѣ. Это дѣлается посредствомъ системы пенсій за выслугу лѣтъ или по выходѣ въ отставку. Къ тому же ведетъ и учрежденіе эмеритальныхъ кассъ, составляемыхъ вычетомъ изъ жалованья и дающихъ по истеченіи извѣстнаго числа лѣтъ право на полученіе пенсіи. Послѣднее болѣе умѣстно для самостоятельныхъ вѣдомствъ, которыя этимъ путемъ удерживаютъ у себя служащихъ; государство же, для котораго перемѣна вѣдомства совершенно безразлична, не имѣетъ нужды образовать особую эмеритальную кассу для всѣхъ служащихъ; пенсіоннымъ фондомъ служатъ для него государственныя средства. Пенсіи обыкновенно выдаются по прекращеніи служебныхъ отношеній; только въ видѣ исключенія онѣ получаются и при продолженіи службы. Служащіе имѣютъ на нихъ пріобрѣтенное право, которое можетъ отыскиваться судомъ.

Состоя въ распоряженіи правительства, служащіе могутъ быть перемѣщаемы съ одного мѣста на другое. Это не относится къ лицамъ, пользующимся несмѣняемостью; они не могутъ перемѣщаться безъ ихъ согласія. Таковы судьи. Относительно остальныхъ дѣлаются иногда нѣкоторыя ограниченія: постановляется, напримѣръ, что они не могутъ быть перемѣщаемы на должности ниже той, которую они занимаютъ, ибо это является наказаніемъ. Въ Пруссіи требуется, чтобы на новомъ мѣстѣ окладъ жалованья былъ не меньше прежняго, при чемъ дается вознагражденіе за издержки перемѣщенія.

Еще менѣе лица, пользующіяся несмѣняемостью, могутъ быть увольняемы отъ службы безъ ихъ согласія, развѣ въ случаѣ преступленія или доказанной неспособности. Однако иногда установляется предѣльный возрастъ, послѣ котораго они должны подать въ отставку. Административные же чиновники въ большинствѣ государствъ ничѣмъ не ограждены отъ произвольнаго смѣщенія. Они могутъ быть по волѣ правительства или вовсе увольняемы отъ службы или увольняемы въ безсрочный отпускъ, съ сохраненіемъ или безъ сохраненія части денежнаго оклада. Но въ Германіи правительству предоставлено только право временно удалять ихъ на покой (Versetzen in den Ruhestand), съ сохраненіемъ части жалованья (Wartegeld). Это меньшая степень безсмѣнности, которая даетъ чиновничеству болѣе или менѣе независимое положеніе, а съ тѣмъ вмѣстѣ и нѣкоторый общій духъ, поддерживающій его нравственныя достоинства. Вообще, изъ всѣхъ европейскихъ странъ, бюрократія всего выше стоитъ въ Германіи. Отъ нея требуются наиболѣе трудные экзамены, не только для вступленія въ службу, но и на первыхъ ступеняхъ; но въ замѣнъ того, она имѣетъ наиболѣе самостоятельности въ дѣйствіяхъ, ибо ей предписывается соображаться съ закономъ, а не съ приказаніемъ; она ограждена отъ

произвольнаго смѣщенія; наконецъ, вслѣдствіе всѣхъ этихъ условій, она допускается въ законодательныя палаты. Конечно, такое положеніе, требующее соотвѣтствующаго ему духа, вырабатывается только историческимъ путемъ.

ГЛАВА IV.

Организація управленія.

Государственное управленіе составляетъ общую систему должностей, раздѣляющуюся на отдѣльныя отрасли, изъ которыхъ каждая имѣетъ свои органы. Призванныя къ осуществленію общей государственной цѣли, эти отрасли связываются между собою, образуя единый организмъ, обнимающій весь народъ и простирающійся на всю территорію. Обозначимъ главныя его черты.

Мы видѣли существенное отличіе государственнаго организма отъ организмовъ естественныхъ. Въ послѣднихъ движущая сила вся сосредоточивается въ центрѣ; члены не имѣютъ самостоятельнаго значенія; они служатъ только органами цѣлаго. Въ государствѣ, напротивъ, каждое лице составляетъ самостоятельный центръ, который служитъ цѣлью и для себя и для другихъ. Государство можетъ быть названо организмомъ въ томъ смыслѣ, что у него есть органы, которые служатъ средствомъ для осуществленія его цѣлей; но оно только метафорически уподобляется естественному организму: въ дѣйствительности, это—союзъ свободныхъ лицъ.

Тоже самое представляетъ и управленіе. Оно имѣетъ одинъ общій центръ, изъ котораго исходитъ общее направленіе и которому все подчиняется; но рядомъ съ нимъ существуетъ множество отдѣльныхъ центровъ, которые, подчиняясь высшему единству, сохраняютъ однако свою долю самостоятельности. Таковы союзы мѣстныхъ интересовъ. Свободные граждане, живущіе на мѣстахъ, имѣютъ совокупные интересы, для осуществленія которыхъ они образуютъ мѣстные союзы, полагающіе себѣ мѣстную или частную цѣль—благо тѣхъ людей, которые въ нихъ входятъ. Эти интересы могутъ ограничиваться частною сферой, и тогда самые союзы сохраняютъ характеръ частныхъ товариществъ. Но чѣмъ шире становятся цѣли, чѣмъ больше въ нихъ входитъ совокупныхъ интересовъ, чѣмъ болѣе лицъ они обнимаютъ, тѣмъ болѣе они получаютъ характеръ общественный. Мѣстные и частные союзы становятся постоянными учрежденіями, связывающими цѣлыя поколѣнія. Черезъ это они становятся въ зависимость отъ общихъ государственныхъ интересовъ и входятъ въ составъ государственнаго управленія. Общіе государственные интересы обнимаютъ всю терри-

торію и всѣхъ жителей; мѣстные интересы обнимаютъ тѣ или другія мѣстности и разряды жителей. Отсюда взаимнодѣйствіе интересовъ и связь союзовъ: общіе интересы восполняютъ ограниченность и недостатокъ мѣстныхъ, а послѣдніе, въ свою очередь, служатъ средствами для осуществленія общихъ. Отсюда и двоякая организація съ двоякимъ направленіемъ: однимъ идущимъ сверху, другимъ идущимъ снизу. Государственное управленіе является сложною системою, съ разнообразными элементами и учрежденіями.

Для разграниченія обѣихъ областей нужно прежде всего опредѣлить: какіе интересы общіе всему государству и какіе имѣютъ чисто мѣстный характеръ? Отношеніе интересовъ, или цѣлей, должно опредѣлить и отношеніе центральной власти, управляющей общими интересами, къ мѣстнымъ союзамъ, завѣдывающимъ мѣстными дѣлами.

Общіе государственные интересы суть: 1) внѣшняя политика. Она собственно до мѣстныхъ властей касается лишь настолько, насколько тутъ замѣшаны пребывающіе на мѣстахъ подданные иностранныхъ государствъ. Вообще же, вся дѣятельность исходитъ отъ центральной власти. 2) Военная сила, которая служитъ для защиты всего государства. Она вполнѣ и безусловно подчиняется центральной власти и перемѣщается съ мѣста на мѣсто по ея распоряженіямъ. 3) Общіе государственные финансы. 4) Общая безопасность, которая составляетъ ближайшую и необходимую цѣль государства. Въ этомъ отношеніи различныя мѣстности находятся между собою въ тѣсной связи. Въ особенности политическая полиція вполнѣ состоитъ въ распоряженіи центральной власти. 5) Учрежденія, находящіяся въ связи съ отправленіемъ правосудія, которое должно быть одно для всѣхъ; таковы тюрьмы. 6) Общія мѣры и учрежденія, содѣйствующія благосостоянію народа, какъ матеріальному, такъ и духовному. Къ первымъ относятся: народныя переписи, карантины, общіе пути сообщенія, почты и телеграфы, монетная система, общія кредитныя учрежденія, мѣры и вѣсы и т. п. Ко вторымъ относятся народное просвѣщеніе и отношенія государства къ церкви.

Мѣстные интересы суть: 1) мѣстное хозяйство, то есть, управленіе имуществомъ и денежными средствами мѣстнаго союза; 2) мѣстная безопасность; 3) мѣстное благосостояніе, къ чему относятся благоустройство городовъ и селъ, мѣстные пути сообщенія, санитарная полиція, медицинская помощь, мѣры противъ огня и воды, призрѣніе бѣдныхъ, мѣстное продовольствіе, мѣстная промышленность, мѣстныя школы и т. д.

Очевидно, что большая часть мѣстныхъ интересовъ составляетъ вмѣстѣ и общій интересъ. Нѣкоторые изъ нихъ прямо находятся въ

тѣсной связи, напримѣръ мѣстная безопасность съ общею: безъ первой нѣтъ и второй. Мѣстныя школы входятъ въ общую систему народнаго просвѣщенія, а потому должны подчиняться послѣдней. Есть учрежденія, которыя превосходятъ мѣстныя средства и требуютъ общихъ мѣръ, напримѣръ лѣсное и горное хозяйство, переселенія, общія мѣры продовольствія. Наконецъ, даже чисто мѣстные интересы являются вмѣстѣ и интересомъ общимъ. Для государства не все равно, погибаютъ ли люди въ извѣстной мѣстности отъ голода, болѣзней, бѣдности, истребляются ли ихъ жилища пожарами и наводненіями. Благосостояніе жителей во всѣхъ мѣстностяхъ составляетъ общій интересъ государства. Для государства важно и болѣе или менѣе равномѣрное распредѣленіе благосостоянія по всей странѣ, ибо оно образуетъ общій организмъ, въ которомъ отдѣльные центры солидарны между собою. Болѣзнь или неразвитость одного отражается и на другихъ. Каждый притомъ приноситъ свою дань на общія потребности, а потому справедливость требуетъ, чтобы онъ получалъ и соразмѣрныя выгоды. Между тѣмъ, отдаленныя мѣстности менѣе пользуются общими выгодами, въ поддержаніи которыхъ онѣ участвуютъ наравнѣ со всѣми, а потому государство должно придти имъ на помощь.

Изъ всего этого возникаетъ двоякое требованіе государства: 1) чтобы общія государственныя дѣла непремѣнно исполнялись на мѣстахъ; 2) чтобы управленіе мѣстными дѣлами совершалось сообразно съ общею пользою.

Съ другой стороны, самое свойство мѣстныхъ союзовъ таково, что они должны состоять подъ бо́льшимъ или меньшимъ контролемъ центральной власти. Обыкновенно утверждаютъ, что каждый человѣкъ лучшій судья того, что до него касается. Это начало, какъ общее правило, совершенно вѣрно для отдѣльныхъ лицъ, пользующихся полнотою своихъ способностей. Но относительно союзовъ, образующихъ нравственныя лица, оно можетъ быть принято только съ значительными ограниченіями. 1) Здѣсь дѣло не частное, а общее; между тѣмъ, люди, какъ извѣстно, не всегда радѣютъ объ общей пользѣ. Часто они не только не готовы приносить для этого нужныхъ жертвъ, но не хотятъ даже безпокоиться. Для того, чтобы принимать живое участіе въ общественномъ дѣлѣ, нуженъ развитой общественный духъ, который далеко не вездѣ существуетъ. При низкомъ нравственномъ уровнѣ, всѣ усилія устремлены на то, чтобы сдѣлать общественное дѣло источникомъ частныхъ выгодъ. Наглядные тому примѣры представляетъ хозяйничанье партій въ сѣверо-американскихъ большихъ городахъ. 2) Во всякомъ союзѣ людей польза однихъ можетъ быть противоположна пользѣ другихъ. Мѣстный союзъ заключаетъ въ себѣ

различные классы и интересы, а потому, при рѣшеніи общаго дѣла, большинство можетъ притѣснить меньшинство. Чѣмъ уже поприще и чѣмъ мельче интересы, тѣмъ опасность больше. Поэтому здѣсь необходимъ высшій судья, которымъ можетъ быть только государственная власть. 3) Юридическое лице, какъ постоянное учрежденіе, заключаетъ въ себѣ интересы не только настоящихъ, но и будущихъ поколѣній; между тѣмъ, настоящее поколѣніе можетъ легкомысленно пренебречь будущимъ. Люди нерѣдко имѣютъ въ виду ближайшую пользу, жертвуя отдаленной. Такъ напримѣръ, община можетъ истребить принадлежащіе ей лѣса и подѣлить землю, съ выгодою для настоящихъ членовъ, но въ ущербъ будущимъ. И тутъ государство, какъ верховный блюститель всѣхъ интересовъ, становится судьею общиннаго рѣшенія.

Контроль можетъ быть троякій: законодательный, судебный или административный. Въ Англіи, разрѣшенія по отдѣльнымъ случаямъ нерѣдко даются законодательными актами парламента (private bills). Но мы видѣли уже, что это—ненормальное вторженіе законодательной дѣятельности въ административную область. Съ своей стороны, судъ можетъ только пресѣкать выступленія изъ предѣловъ вѣдомства, установленныхъ закономъ; въ нарушеніе интересовъ онъ, по самому существу своему, не вступается. Это — дѣло правительственной власти, которой поэтому и принадлежитъ высшій контроль надъ мѣстнымъ управленіемъ.

На этихъ требованіяхъ государства и свойствахъ мѣстныхъ союзовъ основывается *централизація*, то есть, управленіе дѣлами изъ общаго центра. Противоположно централизаціи *мѣстное самоуправленіе*, то есть, самостоятельное управленіе мѣстными дѣлами представителями мѣстныхъ жителей. Вопросъ о централизаціи и мѣстномъ самоуправленіи есть коренной въ области управленія, а потому мы должны нѣсколько подробнѣе разсмотрѣть его съ юридической точки зрѣнія, предоставляя обсужденіе выгодъ и невыгодъ различныхъ системъ административной политикѣ.

Понятіе о централизаціи принимается въ весьма разнообразныхъ значеніяхъ. Иногда подъ этимъ разумѣется просто государственное единство; въ этомъ смыслѣ всякое единичное государство, имѣющее одинъ центръ, а не нѣсколько, есть централизованное государство. Нерѣдко централизацію смѣшиваютъ съ опекою надъ частною дѣятельностью. И точно, они часто совпадаютъ. Но опека можетъ быть также со стороны мѣстныхъ властей, даже общественныхъ, чему примѣръ представляютъ цехи. Подъ именемъ централизаціи въ точномъ смыслѣ разумѣется подчиненіе мѣстнаго управленія центральной власти.

Токвиль, а за нимъ и другіе, раздѣляютъ централизацію на политическую и административную, утверждая, что первая законна и необходима, а вторая составляетъ зло. Но разграничить эти понятія сколько-нибудь точнымъ образомъ невозможно. Подъ именемъ политической централизаціи разумѣютъ установленіе общаго законодательства, иностранную политику и управленіе совокупными силами государства, то есть, войскомъ и финансами. Попеченіе же о благосостояніи, съ этой точки зрѣнія, слѣдуетъ отнести къ централизаціи административной. Между тѣмъ, есть общія мѣры и учрежденія, относящіяся къ благосостоянію, которыя, по существу своему, не могутъ быть предоставлены мѣстнымъ властямъ, ибо касаются всѣхъ и имѣютъ значительное вліяніе на самыя государственныя силы. Таковы таможни, карантины, монетная система, почты, общіе пути сообщенія. Послѣдніе хотя могутъ быть отданы въ руки частныхъ компаній, но составленіе и разсмотрѣніе проектовъ, опредѣленіе условій и надзоръ, очевидно, должны принадлежать общимъ государственнымъ властямъ, а не мѣстнымъ. Такимъ образомъ, административная централизація необходимо входитъ въ составъ каждаго государства, какъ бы мало ни развита была центральная власть. Когда говорятъ, что въ извѣстномъ государствѣ вовсе нѣтъ централизаціи, а все основано на мѣстномъ самоуправленіи, то это не болѣе какъ преувеличеніе.

Въ чемъ же состоитъ централизація и каковы средства ея дѣятельности? Права, присвоенныя центральной власти, могутъ быть слѣдующія:

1. Назначеніе мѣстныхъ властей и утвержденіе выборныхъ. Однако это одно еще не установляетъ централизаціи; тутъ важны другія условія. Назначеніе безспорно даетъ нѣкоторую силу и вліяніе центральной власти; но если мѣстныя власти, назначаемыя изъ центра, пользуются безсмѣнностью и могутъ дѣйствовать самостоятельно, то централизаціи въ этомъ случаѣ нѣтъ. Примѣръ представляетъ назначеніе несмѣняемыхъ судей, которые дѣйствуютъ по закону и по совѣсти, не подчиняясь внѣшнему руководству. Въ Англіи, такая же самостоятельность предоставляется мировымъ судьямъ и въ административной области. Централизаціи въ собственномъ смыслѣ нѣтъ даже и тамъ, гдѣ мѣстныя власти, назначаемыя и смѣняемыя по усмотрѣнію центральнаго правительства, управляютъ вполнѣ по собственному усмотрѣнію. Таковы были персидскіе сатрапы, римскіе проконсулы; таковы турецкіе паши. Что касается до утвержденія выборныхъ, то оно можетъ имѣть двоякій характеръ: чисто формальный, состоящій въ томъ, что выборные допускаются къ исправленію должности, если нѣтъ законныхъ препятствій, или же съ правомъ не утверждать на основаніи извѣстныхъ

мотивовъ или даже просто по усмотрѣнію. Послѣднее, въ сущности, несовмѣстно съ выборнымъ началомъ. Когда имѣется въ виду сочетаніе выбора съ назначеніемъ, то всего лучше предоставить правительству назначеніе лица изъ числа выборныхъ кандидатовъ. Такъ въ Пруссіи назначаются ландраты изъ трехъ кандидатовъ, выбираемыхъ окружными собраніями. Такъ у насъ, Высочайшею властью назначаются губернскіе предводители и столичные городскіе головы изъ двухъ кандидатовъ, представляемыхъ дворянскими собраніями и думами. Назначеніе можетъ дѣлаться и изъ болѣе обширнаго разряда выборныхъ лицъ. Такъ, въ Бельгіи бургомистры назначаются изъ числа выборныхъ членовъ муниципальныхъ совѣтовъ. Тотъ же порядокъ до недавняго времени существовалъ и во Франціи. Теперь, за немногими исключеніями, всѣ мэры выборные.

2. Надзоръ за мѣстными властями. Это составляетъ наименьшую степень централизаціи. Надзоръ производится посредствомъ отчетовъ, ревизій, объѣзжающихъ инспекторовъ, наконецъ посредствомъ правительственныхъ властей, постоянно находящихся на мѣстахъ.

3. Восхожденіе мѣстныхъ дѣлъ на рѣшеніе или утвержденіе центральной власти. Это можетъ совершаться различными способами: или по жалобамъ частныхъ лицъ, или по постановленіямъ мѣстной правительственной власти, которая пріостанавливаетъ рѣшеніе представителей мѣстныхъ союзовъ, или, наконецъ, по самому существу дѣла, въ силу закона. Первый есть порядокъ, принятый въ дѣлахъ судебныхъ; онъ прилагается всякій разъ, какъ граждане считаютъ свои права нарушенными. Но и при нарушеніи интересовъ жалоба можетъ быть подана въ административномъ порядкѣ подлежащей власти, которой предоставлено право пріостанавливать рѣшеніе или принимать нужныя мѣры. Во второмъ случаѣ требуются нѣкоторыя гарантіи для самоуправленія: такъ, по прошествіи извѣстнаго срока, дѣло можетъ считаться утвержденнымъ, если не послѣдовало протеста; или же правительственной власти дается право не утверждать только въ случаѣ нарушенія законовъ, а не по своему усмотрѣнію, чѣмъ самымъ она перестаетъ быть судьею пользы принятаго рѣшенія. При этомъ ей можетъ быть дано только право останавливать дѣло и переносить его на рѣшеніе высшей инстанціи, судебной или административной; или же ей дается отрицательное право отвергнуть рѣшеніе, но не измѣнять, напримѣръ выкинуть извѣстную статью расхода, но не прибавлять. Наконецъ, нѣкоторыя дѣла, особенно важныя, могутъ, въ силу закона, восходить на утвержденіе центральной власти. Послѣднее и составляетъ настоящую административную централизацію. Чѣмъ больше такого рода дѣлъ, восходящихъ къ центральной власти, тѣмъ сильнѣе

централизація. Чрезмѣрное ея расширеніе ведетъ къ тому, что за всякими мелочами обращаются къ центру.

4. Направленіе мѣстной дѣятельности изъ центра посредствомъ обязательныхъ постановленій, инструкцій и предписаній. Здѣсь гарантіею самоуправленія служитъ основное правило, что для него обязателенъ только законъ, а не правительственныя постановленія, и еще менѣе инструкціи, которыя могутъ обращаться только къ чистымъ агентамъ правительства.

Изъ всего этого ясно, что централизація можетъ относиться не только къ мѣстнымъ союзамъ, но и къ мѣстнымъ органамъ правительства. Чѣмъ шире права послѣднихъ, тѣмъ меньше дѣлъ восходитъ на высшее утвержденіе. Но понятно, что именно здѣсь централизація можетъ служить гражданамъ гарантіею противъ произвола и притѣсненій мѣстныхъ властей. Непричастная мелкимъ столкновеніямъ провинціальной жизни, центральная власть, вообще, безпристрастнѣе и шире смотритъ на вещи. Нѣтъ ничего невыносимѣе мѣстнаго деспота, на котораго нѣтъ суда. Поэтому, чисто бюрократическая децентрализація, какая, напримѣръ, была произведена во Франціи въ 1852 году, облегчая внутренній порядокъ дѣлопроизводства, не только не содѣйствуетъ свободѣ, а можетъ иногда вести къ усиленію мѣстныхъ стѣсненій. Истинная децентрализація та, которая производится въ пользу мѣстнаго самоуправленія.

Какія же права присвоиваются послѣднему?

Также какъ централизація, мѣстное самоуправленіе можетъ быть политическое и административное. Политическое самоуправленіе, дающее политическія права мѣстнымъ союзамъ, вовсе несовмѣстно съ государственнымъ единствомъ. Оно возможно только въ сложныхъ государствахъ или въ общественномъ строѣ, который держится на началахъ частнаго права, каковъ былъ средневѣковой порядокъ. Въ единичномъ государствѣ рѣчь можетъ идти только о самоуправленіи административномъ. Оно состоитъ въ слѣдующемъ:

1. Выборъ представителей для завѣдыванія мѣстными дѣлами, или же назначеніе правительствомъ независимыхъ лицъ изъ мѣстныхъ жителей для самостоятельнаго управленія дѣлами. Послѣднее составляетъ спеціальную форму англійскаго самоуправленія. Знаменитый изслѣдователь англійскихъ учрежденій, Гнейстъ, выдаетъ это даже за истинное существо самоуправленія, признавая введеніе выборнаго начала нѣкотораго рода искаженіемъ правильной постановки дѣла. Но съ такимъ взглядомъ нельзя согласиться. Назначеніе правительствомъ независимыхъ лицъ можетъ, при надлежащихъ условіяхъ и гарантіяхъ, замѣнить до нѣкоторой степени выборное начало; но послѣднее остается

все-таки главнымъ проявленіемъ свободы мѣстныхъ союзовъ, которая и составляетъ основаніе самоуправленія. Первое притомъ совмѣстно только съ чисто аристократическимъ строемъ; развитіе демократіи и вытекающее изъ нея пріобщеніе къ мѣстному управленію демократическихъ элементовъ неизбѣжно ведетъ къ усиленію выборнаго начала, вслѣдствіе чего послѣднее и въ Англіи становится болѣе и болѣе преобладающимъ.

2. Автономія, то есть, право издавать обязательныя постановленія для извѣстной мѣстности. Автономія можетъ быть болѣе или менѣе обширна. Въ прежнее время, въ большей части европейскихъ государствъ, области и общины имѣли свои статуты, въ предѣлахъ которыхъ онѣ могли издавать обязательныя постановленія по всевозможнымъ дѣламъ. Этотъ порядокъ доселѣ въ нѣкоторой степени сохранился въ Англіи. Но вообще, государственное единство повело къ установленію единообразнаго законодательства. Самыя уклоненія отъ общихъ законовъ опредѣляются центральною законодательною властью. Мѣстнымъ властямъ предоставляется только спеціальный кругъ дѣйствія съ опредѣленною степенью власти. Издаваемыя ими обязательныя постановленія ограничиваются полицейскими порядками, при чемъ нерѣдко требуется согласіе правительственныхъ властей. Съ правомъ издавать обязательныя постановленія можетъ соединяться и право установлять мелкія наказанія за ихъ нарушеніе, въ положенныхъ закономъ предѣлахъ.

3. Самоуправленіе въ тѣсномъ смыслѣ, или самостоятельное завѣдываніе мѣстными дѣлами. Сюда относятся: право налагать подати и повинности, распоряжаться своимъ имуществомъ, дѣлать долги, вести тяжбы, заводить разныя учрежденія, наконецъ самостоятельно управлять мѣстными расходами. Здѣсь опять степень власти можетъ быть больше или меньше. Самый существенный вопросъ состоитъ въ томъ: имѣютъ ли представители мѣстности только право рѣшать дѣла, съ возложеніемъ исполненія на правительственные органы, или же они имѣютъ свои собственные органы, завѣдывающіе предоставленными имъ дѣлами? Только послѣднимъ установляется самоуправленіе въ истинномъ смыслѣ. Самые эти органы могутъ быть облечены различною степенью власти: имъ можетъ быть предоставлено право вынуждать свои рѣшенія, или же они могутъ ограничиваться управленіемъ ввѣренными имъ дѣлами, а собственно мѣры вынужденія, напримѣръ взысканіе податей, предоставляются другимъ властямъ, административнымъ или судебнымъ. Въ послѣднемъ случаѣ мѣстныя власти сохраняютъ чисто корпоративный характеръ; въ первомъ случаѣ онѣ сами становятся органами общей государственной власти.

4. Мѣстнымъ органамъ самоуправленія могутъ быть ввѣрены дѣла,

принадлежащія собственно къ вѣдомству центральной власти, какъ-то, сборъ государственныхъ податей, взысканіе повинностей, рекрутскій наборъ, общая полиція, исполненіе общихъ законовъ и распоряженій правительства. Черезъ это, мѣстныя общественныя власти становятся вмѣстѣ съ тѣмъ исполнительными органами правительства. Эти дѣла носятъ во Франціи названіе *препорученнаго вѣдомства* (fonctions déléguées). Но такое возложеніе общихъ дѣлъ на мѣстные органы неизбѣжно влечетъ за собою усиленіе централизаціи. Правительство можетъ предоставить чисто мѣстныя дѣла независимымъ общественнымъ органамъ, но за исполненіе общихъ государственныхъ дѣлъ оно одно отвѣтственно; какъ скоро мѣстные органы становятся его агентами, оно обращается къ нимъ съ своими требованіями и подвергаетъ ихъ ближайшему контролю и руководству. Поэтому, чѣмъ болѣе самоуправленіе ограничивается мѣстными дѣлами, тѣмъ болѣе ему можетъ быть предоставлено простора, и наоборотъ, чѣмъ болѣе на него возлагается общихъ дѣлъ, тѣмъ болѣе оно стѣсняется въ своихъ дѣйствіяхъ и ставится подъ контроль центральной власти. Здѣсь вопросъ не о большемъ или меньшемъ довѣріи правительства къ обществу, а объ юридической постановкѣ дѣла, о началахъ, вытекающихъ изъ самыхъ потребностей управленія.

Понятно, что въ дѣйствительности сочетаніе этихъ двухъ противоположныхъ элементовъ управленія можетъ быть весьма разнообразное. Съ чисто юридической точки зрѣнія очевидно, что правильное устройство должно состоять въ гармоническомъ соглашеніи обоихъ началъ, такъ, чтобы одно восполняло другое и все управленіе составляло одну стройную систему. Сохраняя значительную долю самостоятельности въ мѣстныхъ дѣлахъ, самоуправленіе должно подчиняться центральной власти во всемъ, что касается общихъ государственныхъ требованій. Но фактическое устройство зависитъ не отъ однихъ теоретическихъ соображеній, а главнымъ образомъ отъ жизненныхъ условій, отъ политическихъ причинъ, отъ состоянія общества, наконецъ отъ историческаго развитія государства, которое даетъ преобладаніе тому или другому элементу. Весьма важно, какимъ путемъ сложилось государство: изъ мѣстныхъ ли союзовъ, которые дорожатъ своею автономіею, или вслѣдствіе преобладанія цѣльной народности, налагающей свою печать на подчиненныя области. Централизація служитъ самымъ сильнымъ орудіемъ объединенія. Безъ нея невозможно обойтись тамъ, гдѣ нужно сильнѣе прикрѣпить извѣстныя области къ центру, или дѣйствовать противъ могучаго класса, враждебнаго государственному порядку или обладающаго привилегіями, которыя отдаютъ въ его руки все низшее народонаселеніе. При такихъ условіяхъ, широкое само-

управленіе неизбѣжно ведетъ къ сепаратизму и къ притѣсненію низшихъ классовъ. Исторически, централизація въ европейскихъ государствахъ возникла именно изъ борьбы королей съ феодальнымъ строемъ. Точно также централизація является жизненною необходимостью въ обществѣ, расшатанномъ анархическими страстями, гдѣ первая потребность состоитъ въ возстановленіи власти. Таково было положеніе Франціи при Наполеонѣ I-мъ. Наконецъ, централизація и мѣстное самоуправленіе имѣютъ прямое отношеніе къ образамъ правленія. Верховная власть, которая не имѣетъ непосредственнаго вліянія на мѣстное управленіе, всегда остается безсильною. Поэтому, то начало, которое преобладаетъ въ центрѣ, должно преобладать и на мѣстахъ. Такимъ образомъ, въ демократіи возможно широкое самоуправленіе, ибо въ центрѣ и на мѣстахъ является одинъ властитель—народъ. Однако и здѣсь владычество большинства нерѣдко ведетъ къ усиленію централизаціи, которая одна можетъ дать преобладаніе общей волѣ въ мѣстностяхъ, гдѣ господствуетъ меньшинство. Аристократія еще болѣе ведетъ къ самоуправленію, но съ аристократическимъ характеромъ: высшее сословіе является силою, владычествующею и въ центрѣ и на мѣстахъ. Этимъ объясняется историческое развитіе самоуправленія въ Англіи и тѣ особенности, которыми оно отличается. Напротивъ, монархическое начало требуетъ подчиненія мѣстныхъ властей центральнымъ, ибо монархъ находится въ центрѣ, и воля его должна исполняться безпрепятственно. Это не значитъ, что самодержавіе несовмѣстно съ значительною долею мѣстнаго самоуправленія. Устраняя свободу въ чисто политической области, оно тѣмъ болѣе можетъ дать ей простора въ мѣстныхъ дѣлахъ. Это одно, что примиряетъ гражданъ съ лишеніемъ самостоятельнаго голоса въ общихъ интересахъ отечества. Но независимая отъ общества центральная власть необходимо должна имѣть своихъ агентовъ на мѣстахъ, и эти агенты должны быть облечены достаточною силою для исполненія общихъ государственныхъ требованій. Наконецъ, въ смѣшанныхъ правленіяхъ возможно разнообразное сочетаніе различныхъ началъ.

Изъ этого ясно, что вопросъ о централизаціи и мѣстномъ самоуправленіи весьма сложный. Онъ не разрѣшается простымъ требованіемъ, чтобы правительство какъ можно менѣе вмѣшивалось въ мѣстныя дѣла. Такое одностороннее воззрѣніе можетъ возникнуть только при весьма поверхностномъ взглядѣ на вещи. Все это будетъ подробнѣе развито въ *Политикѣ*. Здѣсь мы должны были коснуться этихъ вопросовъ, чтобы показать различныя ихъ стороны. Они еще болѣе выяснятся при разсмотрѣніи устройства отдѣльныхъ органовъ, какъ мѣстныхъ, такъ и центральныхъ.

ГЛАВА V.

Мѣстные органы.

Мы видѣли, что мѣстные союзы возникаютъ сами собою, какъ изъ патріархальнаго, такъ и изъ гражданскаго быта. При сліяніи государства съ другими формами общежитія, эти мѣстные союзы частью налагаютъ свою печать на политическій строй, частью сами являются носителями государственныхъ началъ. Древнія республики, какъ объяснено выше, строились по патріархальному типу. Рожденіемъ опредѣлялась принадлежность человѣка къ извѣстной общинѣ, а черезъ это и принадлежность его къ государству. Въ своей общинѣ гражданинъ пользовался политическими правами, а вмѣстѣ несъ политическія обязанности. Когда, съ возникновеніемъ Римской Имперіи, разсѣянныя единицы были собраны во едино, прирожденная связь гражданина съ своею общиной осталась; но мѣстные союзы отошли въ подчиненную сферу и политическія права замѣнились обязанностями. При смѣшеніи государственной области съ частною, развилась система принудительныхъ повинностей, которыя всею своею тяжестью легли на мѣстные союзы. Послѣдніе потеряли всякую самостоятельность и сдѣлались чистыми органами государственной власти. Въ такомъ положеніи они оставались до разрушенія Имперіи.

Съ нашествіемъ варваровъ, тяготѣющая надъ ними власть исчезла, и на развалинахъ государства водворился средневѣковой порядокъ, гдѣ господствовали частныя и дробныя силы. Но здѣсь произошло явленіе противоположное тому, что было въ древности. Тамъ государство поглощало гражданское общество и придавало частнымъ союзамъ политическое значеніе; здѣсь, наоборотъ, гражданское общество поглотило государство, вслѣдствіе чего частные союзы получили державный характеръ. Вмѣсто настоящихъ государствъ образовались вотчины и вольныя общины, о которыхъ говорено выше. Но и это продолжалось лишь до тѣхъ поръ, пока, съ возрожденіемъ государственныхъ понятій, эти частные союзы не были снова подчинены высшему политическому единству. Начинается новый процессъ опредѣленія взаимнаго отношенія этихъ союзовъ. Сперва, также какъ въ древности, государство налагаетъ свою руку на мѣстныя единицы и пытается сдѣлать ихъ своими органами. Установляется обширная система повинностей, которая особенное развитіе получила у насъ. Но затѣмъ, съ развитіемъ свободы, возникаетъ понятіе о самостоятельности мѣстныхъ союзовъ, а съ тѣмъ вмѣстѣ является требованіе предоставленія имъ нѣкоторой доли самоуправленія. Выдѣленіе чисто государ-

ственной сферы изъ области частныхъ союзовъ ведетъ къ признанію двоякаго начала въ мѣстномъ управленіи: правительственнаго и общественнаго. Первое выражается въ организмѣ государственныхъ должностей, второе въ мѣстномъ представительствѣ. О первомъ говорено выше; здѣсь мы должны остановиться на послѣднемъ.

Мы видѣли, что политическое представительство основано на двухъ началахъ: на свободѣ и способности. Въ общественномъ управленіи, имѣющемъ не чисто политическій, а отчасти гражданскій характеръ, къ этому присоединяется начало *интереса*. Администрація есть собственно область интересовъ; около нихъ группируются и мѣстные союзы. Поэтому, здѣсь это начало выдвигается на первый планъ. Въ отличіе отъ политическаго представительства, которое должно имѣть въ виду общее благо государства, возвышающееся надъ всѣми частными интересами, административное представительство призываетъ къ участію въ управленіи именно эти интересы. Однако и здѣсь принимается во вниманіе начало способности. Въ рѣшеніи дѣлъ участвуютъ заинтересованныя лица; но такъ какъ это интересъ не частный, а общественный, съ которымъ связывается и интересъ государственный, то необходимо требуется способность. Общественное управленіе не есть компанія на акціяхъ, въ которой каждый участвуетъ по доброй волѣ, соразмѣрно съ интересомъ въ предпріятіи. Здѣсь установляются принудительныя отношенія; однимъ дается власть надъ другими, а власть можетъ быть ввѣрена только лицамъ способнымъ ею владѣть.

Такимъ образомъ, въ административной области политическое право, кромѣ свободы, составляющей постоянный его источникъ, опредѣляется еще двумя началами: интересомъ и способностью. Оба находятся въ тѣсной связи. Способность къ управленію соразмѣряется, какъ съ близостью, такъ и съ величиною интереса. Чѣмъ ближе интересъ, тѣмъ болѣе онъ знакомъ людямъ и тѣмъ больше развивается способность имъ управлять, а потому тѣмъ шире должно быть право; наоборотъ, чѣмъ дальше интересъ, тѣмъ менѣе условій для развитія способности и тѣмъ ограниченнѣе должно быть право. Вслѣдствіе этого, политическое право естественно должно быть шире въ общинѣ, нежели въ области. Съ другой стороны, чѣмъ крупнѣе интересъ, тѣмъ больше условій для развитія способности, ибо крупный интересъ обнимаетъ болѣе обширную сферу и даетъ высшее развитіе.

Этими двумя началами интереса и способности опредѣляются различныя формы мѣстнаго самоуправленія и различныя степени участія въ немъ гражданъ. Интересъ, который принимается за основаніе представительства, можетъ быть одинъ для всѣхъ или различный по раз-

личнымъ группамъ народонаселенія. Общій для всѣхъ интересъ, опредѣляющій участіе гражданъ въ мѣстномъ управленіи, заключается въ собственности и въ уплатѣ податей. Всѣ платящіе подать на общественныя потребности естественно участвуютъ въ управленіи тѣми дѣлами, на которыя они даютъ деньги. Но одни платятъ больше, а другіе меньше. Принимая въ основаніе начало интереса и соразмѣряя съ нимъ представительство, можно раздѣлить гражданъ на различныя категоріи, изъ которыхъ высшія будутъ имѣть больше правъ, нежели низшія. Таково было существовавшее до послѣдняго времени выборное устройство въ англійскомъ мѣстномъ управленіи, гдѣ избирателямъ присвоивалось отъ одного до шести голосовъ, по количеству платящей собственности. Таково же было у насъ объясненное выше раздѣленіе на разряды въ городскомъ управленіи по Городовому Положенію 1873 года. Напротивъ, признавъ начало способности главнымъ опредѣляющимъ началомъ въ мѣстномъ управленіи, можно установить одинъ общій цензъ, обставивъ его и другими условіями. Это имѣетъ ту невыгоду, что исключаются низшіе классы, не удовлетворяющіе этимъ требованіямъ, между тѣмъ какъ они имѣютъ ближайшій интересъ въ мѣстномъ управленіи. Общіе политическіе вопросы талько при весьма высокомъ развитіи становятся доступны народнымъ массамъ; но мѣстные интересы имъ всего ближе. Въ демократическихъ странахъ признаніе ихъ правъ ведетъ къ установленію всеобщаго права голоса. Здѣсь устраняются уже начала интереса и способности; все представительство зиждется на началѣ свободы. Такое устройство мѣстнаго управленія никакъ нельзя признать раціональнымъ, но при господствѣ демократіи оно неизбѣжно.

Кромѣ количественныхъ различій, интересъ имѣетъ и качественныя, которыя также ведутъ къ раздѣленію избирателей на отдѣльныя группы. На этомъ основано раздѣленіе городовъ и селъ, съ различнымъ устройствомъ тѣхъ и другихъ. Сюда же принадлежатъ и сословныя различія, которыя не могутъ быть устранены тамъ, гдѣ они существуютъ въ жизни. Распредѣленіе группъ по различію интересовъ ведетъ къ тому, что каждый разрядъ получаетъ преобладаніе въ той сферѣ, гдѣ его интересъ больше: крупные землевладѣльцы въ области, промышленные классы въ городахъ, крестьяне въ селахъ. Въ общихъ дѣлахъ они соединяются въ извѣстныхъ пропорціяхъ, которыя должны обезпечивать равновѣсіе интересовъ. Это составляетъ самую существенную задачу законодательства, ибо при полномъ равенствѣ правъ интересъ меньшинства неизбѣжно отдается на жертву интересу большинства, что равно противорѣчитъ требованіямъ справедливости и общественной пользы. Предоставить интересы самимъ себѣ можно толь-

ко тамъ, гдѣ однимъ не дается власть надъ другими; какъ же скоро представительству вручается власть, такъ меньшинству должны быть даны гарантіи, а ихъ можетъ дать только высшій законъ, установивъ для различныхъ интересовъ отдѣльное представительство и сочетая ихъ въ общемъ устройствѣ. Конечно, и тутъ начало демократическаго равенства отвергаетъ всѣ подобныя преграды.

Эти различныя точки зрѣнія всего лучше выясняются при разсмотрѣніи отдѣльныхъ союзовъ. Важнѣйшіе изъ нихъ община и область. Первая есть чисто мѣстный союзъ, вторая составляетъ общее дѣленіе народа и государства, которое можетъ имѣть, какъ административное, такъ и корпоративное значеніе. Между общинами и областью стоятъ округи, которые также могутъ имѣть различный характеръ и значеніе. Съ одной стороны, они служатъ административнымъ объединеніемъ общинъ; округъ такого рода можно назвать административною общиною. Такова, напримѣръ, наша волость. Съ другой стороны, округи могутъ быть подраздѣленіемъ области, какъ въ административномъ, такъ и въ корпоративномъ значеніи, первое въ виду большей близости управленія къ мѣстнымъ жителямъ, второе въ виду удобства соединенія мѣстныхъ жителей для общихъ совѣщаній. Таковъ, напримѣръ, нашъ уѣздъ, соединяющій въ себѣ обѣ эти цѣли. Нерѣдко эти различныя соображенія ведутъ къ установленію не одного, а двухъ и даже трехъ посредствующихъ дѣленій между общинами и областью. Такъ, у насъ, губерніи раздѣляются на уѣзды, а уѣзды на волости. Во Франціи, департаменты дѣлятся на округи (arrondissements), округи на кантоны, кантоны на общины. Въ Пруссіи, провинціи дѣлятся на административные уѣзды (Bezirke), уѣзды на округи (Kreise), имѣющіе корпоративное значеніе, наконецъ, съ 1872 года введено существовавшее уже прежде въ Вестфаліи соединеніе нѣсколькихъ общинъ въ административные участки (Amtsbezirke), подъ управленіемъ участковыхъ начальниковъ (Amtsvorsteher). Для разныхъ отраслей управленія могутъ установляться разныя дѣленія. Но эти чисто административныя дѣленія имѣютъ второстепенное значеніе. Центръ тяжести мѣстнаго управленія лежитъ въ тѣхъ пунктахъ, гдѣ мѣстные союзы вступаютъ въ отношенія къ правительственной власти. Таковы, главнымъ образомъ, общины и области. Однако и округъ, какъ увидимъ, можетъ имѣть весьма существенное значеніе.

I. Община.

Община есть первоначальный мѣстный союзъ; она существуетъ вездѣ, гдѣ есть люди. Она предшествуетъ государству; но строеніе ея измѣняется сообразно съ состояніемъ общества. Первоначальная об-

щина—родовая; затѣмъ, съ разложеніемъ родовыхъ отношеній, образуется община гражданская, представляющая союзъ частныхъ интересовъ. Она имѣетъ двоякую форму: община владѣльческая, группирующаяся около землевладѣльца, и община договорная, составляющая частное товарищество или корпорацію. Мы видѣли, что въ средніе вѣка эти товарищества имѣли политическій и даже державный характеръ. Наконецъ, съ развитіемъ государства является община государственная, составляющая самостоятельный центръ и звено въ государственномъ управленіи. Однако и послѣдняя сохраняетъ лежащій въ самой ея природѣ характеръ частнаго союза съ корпоративными правами. Община родовая есть не болѣе какъ первобытная форма, исчезающая въ историческомъ процессѣ; община государственная становится органомъ и орудіемъ высшаго цѣлаго; но истинная сущность этого союза состоитъ въ гражданскомъ его значеніи, какъ центра мѣстныхъ интересовъ. Вслѣдствіе этого, община не превращается въ чисто административное дѣленіе, а остается самостоятельнымъ союзомъ, съ правами государственной корпораціи. Въ этомъ состоитъ существенное отличіе корпоративной общины отъ административной. Поэтому, главный вопросъ заключается здѣсь въ опредѣленіи отношенія общины, какъ члена государственнаго управленія, къ корпоративнымъ ея элементамъ.

Община можетъ разсматриваться въ трояколъ отношеніи: 1) какъ мѣстный союзъ въ отношеніи къ своимъ членамъ; 2) какъ юридическое лице, владѣющее извѣстнымъ имуществомъ; 3) какъ центръ управленія.

Въ первомъ отношеніи, рождается прежде всего вопросъ о принадлежности лица къ общинѣ, или о правѣ поселенія (Niederlassungsrecht). Каждый гражданинъ долженъ имѣть постоянное мѣсто жительства, гдѣ онъ пользуется своими правами и исполняетъ свои общественныя обязанности. Этою юридическою принадлежностью къ мѣсту поселеніе, или жительство, отличается отъ простаго пребыванія, которое есть фактическое отношеніе. Въ нѣкоторыхъ государствахъ требуется, чтобы каждый гражданинъ непремѣнно былъ членомъ извѣстной общины. Однако нѣтъ нужды, чтобы лице имѣло поселеніе непремѣнно въ корпоративной общинѣ; оно можетъ принадлежать и къ общинѣ административной. Такъ, напримѣръ, у насъ бывшіе дворовые люди приписываются къ волостямъ. Землевладѣльцы могутъ считаться поселенными въ своемъ уѣздѣ и тамъ пользоваться своими правами и исполнять свои обязанности. Включеніе ихъ въ составъ общинъ есть вопросъ историческій, который будетъ разсмотрѣнъ ниже.

Поселеніе въ общинѣ можетъ быть открытое для всѣхъ или зави-

25*

сѣть отъ согласія общины. Государственный характеръ общины требуетъ, чтобы она была открыта, ибо государство едино и имѣетъ единую территорію; по общему праву, всякій гражданинъ можетъ безпрепятственно селиться и основать свою жизнь, гдѣ ему угодно, пользуясь всѣми выгодами общежитія. Напротивъ, корпоративное значеніе общины дѣлаетъ ее замкнутою: она владѣетъ извѣстнымъ имуществомъ, слѣдовательно всякій новый поселенецъ уменьшаетъ долю старыхъ; она въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ заботится о своихъ членахъ и можетъ за нихъ отвѣтствовать, слѣдовательно всякій новый членъ можетъ составлять предметъ лишней тяжести. Отсюда различныя рѣшенія вопроса о правѣ поселенія и объ отношеніи старыхъ членовъ къ новымъ.

Корпоративное значеніе общины установляетъ различіе между гражданами и поселенцами. Первые суть настоящіе члены общины, вторые же только постоянные жители, которые не входятъ въ корпоративный составъ, хотя могутъ, въ большей или меньшей степени, пользоваться правами и нести обязанности гражданъ. Это различіе существовало уже въ древности. Въ Греціи были граждане и метойки, въ Римѣ граждане и поселенцы (cives et incolae). Въ древнемъ мірѣ, основанномъ въ значительной степени на патріархальномъ началѣ, принадлежность къ общинѣ считалась прирожденною, неразрывною связью, которая разрушалась только въ весьма рѣдкихъ случаяхъ. Новое время внесло въ эти отношенія несравненно болѣе свободы. Если, при такой связи, тяжести перевѣшивали выгоды, то право гражданства могло сдѣлаться тяжелою повинностью, отъ которой всѣ, по возможности, старались уклоняться. Такъ и было въ Римской Имперіи. Наоборотъ, при значительности выгодъ и небольшихъ тяжестяхъ, право гражданства становится привилегіей извѣстныхъ лицъ или родовъ, которые могутъ составить наконецъ весьма немногочисленный, замкнутый союзъ, разсѣянный по разнымъ мѣстамъ и далеко не обнимающій даже большинства жителей общины. Послѣдняя перестаетъ быть союзомъ мѣстныхъ интересовъ; она становится привилегированною корпораціей. Это—начало средневѣковое, которое доселѣ сохранилось еще во многихъ общинахъ Швейцаріи. Однако и тутъ начало свободнаго поселенія болѣе и болѣе беретъ верхъ. Оно ведетъ къ тому, что принадлежность членовъ общины къ корпораціи гражданъ большею частью даетъ только право распоряжаться общественнымъ имуществомъ; права же по управленію болѣе и болѣе переходятъ на массу поселенцевъ.

Съ этимъ связано измѣненіе самаго права гражданства. Какъ сказано, корпоративное значеніе общины влечетъ за собою пріобрѣтеніе права гражданства не иначе, какъ съ согласія общины. Тамъ, гдѣ,

какъ напримѣръ въ нашей сельской общинѣ, каждый членъ получаетъ право на земельный надѣлъ и община отвѣчаетъ за отбываніе повинностей, это согласіе необходимо. Государственное значеніе общины требуетъ, напротивъ, чтобы она была открыта для всѣхъ. Сочетаніе этихъ двухъ началъ ведетъ ко второй системѣ поселенія, которая, сохраняя корпоративное значеніе общины, дѣлаетъ ее открытою для постороннихъ лицъ при извѣстныхъ условіяхъ. Такими условіями могутъ быть пріобрѣтеніе земли, занятіе ремесломъ, уплата податей, постоянное жительство въ теченіи положеннаго срока. Иногда установляется извѣстная плата за пріобрѣтеніе права гражданства. Въ Швейцаріи, напримѣръ, вносятся вкупныя деньги (Einkauf), отъ 100 до 500 франковъ, соразмѣрно съ величиною корпоративнаго имущества, которымъ новый гражданинъ можетъ пользоваться. Такимъ образомъ, государство разбиваетъ корпоративную замкнутость; община, при извѣстныхъ условіяхъ, обязана принять поселенца въ свою среду.

Наконецъ, третья система, основанная на чисто государственномъ началѣ, состоитъ въ томъ, что община становится совершенно открытою для всѣхъ. Всякій можетъ выбирать себѣ постоянное мѣсто жительства, гдѣ ему угодно, а вмѣстѣ пользоваться всѣми правами члена общины; различіе между гражданами и поселенцами исчезаетъ. Это система французская. Она примѣнима въ особенности къ городамъ, которые составляютъ центры, куда стекаются жители отовсюду. Однако и здѣсь община должна быть ограждена отъ наплыва лицъ порочнаго поведенія или могущихъ пасть на нее бременемъ. Въ этихъ видахъ, въ Пруссіи, полицейскимъ властямъ дается право отказать въ поселеніи лицамъ, опороченнымъ судомъ, или которыя не въ состояніи себя прокормить. Во Франціи, если новый поселенецъ въ теченіи года обѣднѣетъ и потребуетъ поддержки, онъ можетъ быть отосланъ на прежнее мѣсто жительства.

Сохраненіе въ большей или меньшей степени корпоративной замкнутости общины зависитъ отъ тѣхъ выгодъ, которыя она предоставляетъ своимъ членамъ и отъ той отвѣтственности, которую она несетъ за нихъ передъ государствомъ. Отвѣтственность можетъ быть троякаго рода: 1) за уплату податей и исправленіе повинностей; 2) за поведеніе; 3) за матеріальное обезпеченіе. На послѣднемъ основано призрѣніе бѣдныхъ.

Съ отвѣтственностью естественно связывается и бо́льшая или меньшая дисциплинарная власть надъ членами. Какъ скоро община за нихъ отвѣчаетъ, такъ ей должно быть предоставлено право понуждать ихъ къ исполненію обязанностей, заставлять ихъ заботиться о своемъ благосостояніи и наказывать ихъ за дурное поведеніе. Высшая сте-

пень дисциплинарной власти состоитъ въ правѣ общества удалять своихъ членовъ и отдавать ихъ въ руки правительства, какъ совершенно неисправимыхъ. Такъ, у насъ, по приговору общины, порочные члены ссылаются въ Сибирь на поселеніе.

Однако и эти корпоративныя права и обязанности большею частью исчезаютъ съ развитіемъ государственнаго порядка. При хорошо устроенной финансовой системѣ, повинности падаютъ на имущество каждаго и взыскиваются съ лица, а не съ общины; отвѣтственность съ послѣдней снимается. Вообще, круговая порука служитъ признакомъ весьма невысокаго общественнаго быта. Она составляетъ всеобщее явленіе въ варварскія времена, когда общественная власть не имѣетъ иныхъ средствъ вынуждать исполненіе обязанностей или преслѣдовать зло. Такъ напримѣръ, въ англосаксонскихъ законахъ мы находимъ самое обширное развитіе круговой поруки. Община отвѣчала и за преступниковъ. Тоже было и въ древней Россіи. Въ настоящее время, у насъ сохраняется круговая порука относительно податей и повинностей. Но это не болѣе какъ остатокъ прежняго порядка, который удерживается вслѣдствіе недостатка надежныхъ органовъ у государства и переходнаго положенія общины отъ крѣпостнаго состоянія къ свободному. Точно также и относительно поведенія, каждый свободный человѣкъ долженъ отвѣчать за себя. Проступки лицъ подвергаютъ ихъ дѣйствію уголовныхъ и полицейскихъ законовъ; но дисциплинарная власть надъ частными людьми неумѣстна. Поэтому, въ обществѣ, гдѣ признается свобода, отпадаютъ, какъ отвѣтственность общины, такъ и ея дисциплинарная власть надъ членами. Остается призрѣніе бѣдныхъ. Оно составляетъ естественное призваніе мелкихъ союзовъ, которые взаимною помощью членовъ восполняютъ недостатокъ семейной поддержки. Эти обязанности общины получили особенное развитіе въ протестантскихъ земляхъ, вслѣдствіе отобранія церковныхъ имуществъ, которыя въ средніе вѣка служили главнымъ пособіемъ призрѣнія. Въ то время церковь завѣдывала этимъ дѣломъ. Когда же этотъ источникъ прекратился, обязанность содержать бѣдныхъ была возложена на общины и приходы. Самое широкое примѣненіе эта система получила въ тѣхъ странахъ, гдѣ свободное населеніе было оторвано отъ земли. Таково было положеніе Англіи. Тамъ законы о бѣдныхъ сдѣлались тяжелымъ бременемъ для мѣстныхъ союзовъ. Только коренное преобразованіе 1834 года внесло сюда болѣе раціональныя начала, опредѣливъ предѣлы помощи, способы призрѣнія и пособія со стороны болѣе обширныхъ союзовъ. И тутъ, съ обязанностью призрѣнія необходимо соединяется нѣкоторая дисциплинарная власть; но она прилагается только къ дѣйствительно призрѣваемымъ, а не

какъ предупредительная мѣра, что было бы несовмѣстно съ свободою лицъ.

Таковы обязанности корпоративныхъ общинъ относительно своихъ членовъ. Что касается до предоставляемыхъ имъ выгодъ, то онѣ зависятъ отъ имущественнаго состоянія общины. Какъ частная корпорація, община имѣетъ свое имущество, свое хозяйство и свой бюджетъ. Послѣдній составляетъ переходъ къ административному ея значенію, ибо расходы идутъ на управленіе.

Имущество общины можетъ быть болѣе или менѣе обширно. По существу дѣла, ей принадлежатъ имущества, служащія для общественныхъ потребностей. Таковы улицы, дороги, водные пути. Община можетъ имѣть и свои зданія для помѣщенія управленія и для своихъ заведеній, хотя, за недостаткомъ собственныхъ средствъ, эти потребности могутъ удовлетворяться и наймомъ. Кромѣ того, какъ всякая частная корпорація, она можетъ владѣть имуществами, приносящими доходъ: это—дѣло случайное. Наконецъ, община можетъ быть собственникомъ или владѣльцемъ всей земли, на которой сидятъ жители. Таково именно положеніе большей части сельскихъ общинъ въ Великой Россіи. Здѣсь возникаетъ вопросъ объ общинномъ владѣніи, имѣющемъ у насъ весьма важное практическое значеніе именно въ настоящее время.

Этотъ вопросъ можетъ быть выясненъ только исторически. Выше было уже сказано, что общинное владѣніе составляетъ первоначальную форму поземельной собственности. Оно существовало и существуетъ у множества дикихъ народовъ, живущихъ подъ условіями патріархальнаго быта. Первая община есть родовая. Тотъ же порядокъ установился въ Европѣ при первоначальномъ поселеніи варварскихъ народовъ. Однако здѣсь уже съ раннихъ временъ, рядомъ съ общинною собственностью мы находимъ и личную. Съ ослабленіемъ родовыхъ связей послѣдняя болѣе и болѣе беретъ верхъ. Естественнымъ наслѣдникомъ распадающагося рода является семья. Однако эта замѣна родовой собственности личною совершается не вдругъ. Разложеніе общиннаго владѣнія составляетъ плодъ долговременнаго историческаго процесса, который идетъ тѣмъ скорѣе, чѣмъ сильнѣе вліяніе цивилизующихъ элементовъ. Въ закоулкахъ, ушедшихъ отъ исторической жизни, слѣды этихъ первобытныхъ отношеній сохраняются доселѣ. Породившая ихъ патріархальная связь давно исчезла, а построенный на ней бытъ удержался, какъ обломокъ старины.

Родовая община съ теченіемъ времени замѣняется гражданскою. Какъ товарищество свободныхъ людей, послѣдняя зиждется уже на основаніяхъ личной собственности. Это не цѣлое, владычествующее

надъ частями, а союзъ раздѣльныхъ единицъ, соединяющихся во имя общихъ интересовъ. Однако и тутъ есть начало, которое можетъ вести къ установленію или къ закрѣпленію общиннаго владѣнія, а именно, крѣпостное состояніе, въ соединеніи съ надѣленіемъ людей землею по силамъ, въ видахъ отбыванія повинностей. Таково было происхожденіе общиннаго владѣнія у насъ. Въ древней Россіи, пока крестьяне свободно переходили съ мѣста на мѣсто, общиннаго владѣнія, съ постоянными передѣлами земли, не было. Въ частныхъ имѣніяхъ новые поселенцы садились каждый на отдѣльномъ участкѣ, по договору съ владѣльцемъ. Черныя же земли, не состоявшія въ частномъ владѣніи, принадлежали князю, который взималъ тягло, то есть подати и повинности, съ поселенныхъ на нихъ крестьянъ. Отвѣтственнымъ лицемъ передъ княземъ являлась волость, которой поэтому присвоивалась и раздача пустопорожнихъ земель новымъ поселенцамъ, обязывающимся платить подати и отбывать повинности наравнѣ съ прочими. Земли раздавались въ большемъ или меньшемъ размѣрѣ, по обоюдному согласію. Но пріобрѣтенными такимъ образомъ участками крестьяне владѣли потомственно; они даже продавали и отдавали ихъ въ монастыри, съ сохраненіемъ только обязанности владѣльцевъ нести тягло наравнѣ съ другими. Такъ продолжалось до тѣхъ поръ, пока крестьяне не сдѣлались крѣпостными. Уничтоженіе свободнаго перехода измѣнило всѣ прежнія отношенія. Поселенные на землѣ крѣпостные люди должны были уже не добровольно, а обязательно нести тягло въ пользу частныхъ владѣльцевъ или государства; а такъ какъ земля сама по себѣ, при чрезмѣрномъ ея обиліи, не имѣла цѣны, вслѣдствіе чего самыя подати и повинности окончательно падали на рабочія силы, то и участки надобно было распредѣлять по наличнымъ силамъ. Въ этихъ видахъ крестьяне *надѣлялись* землею, а съ умноженіемъ народонаселенія приходилось приступать къ *передѣламъ*. Такъ возникло настоящее наше общинное владѣніе. Очевидно, что здѣсь община вовсе не является собственникомъ земли; она не можетъ ни распоряжаться ею по своему усмотрѣнію, ни отчуждать ее. Собственникъ здѣсь частный владѣлецъ или казна; община же не болѣе какъ посредникъ для распредѣленія земли между отдѣльными лицами, несущими тягло.

Настоящимъ собственникомъ она становится только съ освобожденіемъ крестьянъ. У насъ, установившееся вѣками общинное владѣніе было сохранено Положеніемъ 19-го Февраля, главнымъ образомъ потому что оно представляетъ удобный способъ взысканія повинностей, которыя все-таки остались на лицахъ, подъ круговою отвѣтственностью общины. Но этотъ остатокъ крѣпостнаго быта несомнѣнно

долженъ исчезнуть съ развитіемъ свободы и гражданственности. Повинности, которыя несутся съ земли, должны падать на землю, а съ тѣмъ вмѣстѣ должны уничтожиться и круговая порука и связанное съ нею общинное владѣніе. Послѣднее было естественнымъ явленіемъ въ общинѣ родовой, гдѣ лице поглощалось союзомъ; оно могло существовать въ общинѣ крѣпостной, гдѣ земля принадлежитъ землевладѣльцу, а обработывающіе ее люди получаютъ ее въ надѣлъ для отбыванія повинностей; но оно несовмѣстно съ общиною свободной. Какъ частный гражданскій союзъ, свободная община зиждется на началѣ личнаго права; общественная связь является только восполненіемъ, въ видахъ взаимной помощи. Конечно, могутъ существовать частные союзы, въ которыхъ люди, движимые религіозными убѣжденіями, установляютъ общеніе имуществъ. Таковы были общества первыхъ христіанъ; таковы же общества меннонитовъ. Могутъ быть и другія товарищества, напримѣръ военныя, которыя, не дорожа землею и имѣя ея въ изобиліи, владѣютъ ее сообща. Но здѣсь общеніе устанавливается добровольно, а не принудительно, и держится только пока всѣ члены согласны жить при такомъ порядкѣ. Принудительное начало есть право, источникомъ котораго является свобода лица, огражденная закономъ. Поэтому, въ основаніи всякаго правомѣрнаго порядка лежитъ начало личной собственности; частные союзы создаются изъ свободныхъ лицъ. Съ другой стороны, какъ органъ государства, община имѣетъ значеніе въ области управленія, а не въ отношеніяхъ собственности. Безъ сомнѣнія, государство можетъ надѣлить землею извѣстную общину, признавая членовъ только временными владѣльцами; но это будетъ искусственное созданіе государственнаго порядка, отрицающаго личное право. Всего менѣе съ истинно государственными требованіями совмѣстна корпоративная и сословная замкнутость, составляющая неизбѣжное послѣдствіе общиннаго владѣнія. Послѣдовательно проводя это начало, надобно признать собственникомъ земли не общину, а государство, которое уже распредѣляетъ ее между общинами, предоставляя послѣднимъ дальнѣйшее распредѣленіе между членами. Но тогда община перестаетъ быть самостоятельнымъ союзомъ; она становится чистымъ органомъ государства, и притомъ не какъ правящаго союза, а какъ землевладѣльца. Это именно тотъ порядокъ вещей, о которомъ мечтаютъ соціалисты; но для подобныхъ идеаловъ нѣтъ мѣста ни въ наукѣ, ни въ жизни, ибо они равно противорѣчатъ природѣ общины, природѣ государства и свободѣ лица. Поэтому, на современное наше общинное владѣніе можно смотрѣть только какъ на остатокъ отжившаго порядка, который долженъ исчезнуть съ дальнѣйшимъ развитіемъ гражданственности. Могутъ сохраниться болѣе или

менѣе обширныя общинныя земли; но основаніемъ свободнаго гражданскаго строя можетъ быть только начало личной собственности.

Каково бы ни было имущество общины, оно принадлежитъ ей, какъ юридическому лицу, имѣющему значеніе не только частное, но и государственное. Поэтому, въ своихъ распоряженіяхъ она подвергается тѣмъ ограниченіямъ, которымъ подлежатъ вообще государственныя корпораціи. Ея хозяйство не можетъ разсматриваться, какъ хозяйство частныхъ лицъ, ибо оно ведется принудительнымъ путемъ и служитъ общественнымъ потребностямъ. Мы видѣли, что здѣсь необходимъ контроль государства. Онъ имѣетъ въ виду: 1) оградить будущее, не только въ интересахъ слѣдующихъ поколѣній, но и въ интересахъ государства, ибо разоренная община можетъ быть не въ состояніи нести свои обязанности и государство принуждено будетъ придти ей на помощь; 2) оградить меньшинство или членовъ, пользующихся меньшими правами, отъ несправедливаго распредѣленія выгодъ и тяжестей; 3) обезпечить правильное употребленіе настоящихъ средствъ, ибо община участвуетъ въ тѣхъ общихъ расходахъ государства, которые связаны съ мѣстными потребностями.

На этомъ основаніи подвергаются предварительному разрѣшенію высшей власти: 1) пріобрѣтеніе и отчужденіе имуществъ, къ чему относится и раздѣленіе общинныхъ земель между членами; 2) долгосрочныя аренды; 3) измѣненіе правилъ постояннаго пользованія; 4) новые налоги и займы; 4) веденіе тяжбъ.

Дѣла малаго размѣра могутъ быть предоставлены рѣшенію самихъ общинъ, бóльшія разрѣшаются мѣстными властями, правительственными, выборными, или наконецъ учрежденіями, составленными изъ тѣхъ и другихъ; важнѣйшія же восходятъ къ центральной власти. Право разрѣшать тѣ или другія дѣйствія мѣстныхъ и корпоративныхъ властей называется иногда административною опекою (tutelle administrative). Въ различныхъ законодательствахъ эта система болѣе или менѣе развита. Уменьшеніе опеки обыкновенно сопровождается развитіемъ законодательной регламентаціи. Законъ подробно опредѣляетъ, какіе расходы и въ какихъ предѣлахъ могутъ быть сдѣланы общинами. Въ классической странѣ мѣстнаго самоуправленія, въ Англіи, общины подвергаются въ хозяйственномъ отношеніи значительнымъ ограниченіямъ. Такъ, по новѣйшему закону объ управленіи приходами, составляющими элементарную общину, приходскій совѣтъ не можетъ не только продавать и мѣнять, но и отдавать въ аренду земли и зданія, пріобрѣтенныя путемъ налоговъ или на средства, служащія восполненіемъ налоговъ, на срокъ болѣе одного года, безъ согласія центральной Коллегіи Мѣстнаго Управленія (Local Government Board). Онъ не можетъ сдѣлать

никакого расхода и заключить обязательства, влекущія за собою заемъ, безъ согласія совѣта графства (county council). Займы для покупки земель или постройки зданій, а равно и для всякихъ устройствъ и учрежденій, входящихъ въ предѣлы законныхъ полномочій общинныхъ властей, могутъ быть заключаемы не иначе, какъ съ согласія совѣта графства и Коллегіи Мѣстнаго Управленія. Вообще, злоупотребленія при прежнемъ корпоративномъ устройствѣ повели къ значительному усиленію административной опеки въ Англіи. Къ чему можетъ вести безконтрольное хозяйство даже при самомъ широкомъ правѣ голоса, предоставленномъ жителямъ, показываютъ большіе сѣверо-американскіе города, гдѣ самое беззастѣнчивое расхищеніе общественныхъ суммъ достигаетъ невѣроятныхъ размѣровъ. Нѣкогда Токвиль ставилъ общины въ Соединенныхъ Штатахъ примѣромъ для европейскихъ народовъ, стремящихся къ политической свободѣ; нынѣ онѣ могутъ служить развѣ только предостереженіемъ.

Хозяйство общины ведется на основаніи смѣты, или бюджета, который есть планъ хозяйства. Онъ заключаетъ въ себѣ роспись доходовъ и расходовъ. И тѣ и другіе раздѣляются на обыкновенные и чрезвычайные. Въ расходахъ могутъ быть статьи обязательныя и необязательныя, первыя тѣ, которыя имѣютъ въ виду удовлетвореніе общихъ и необходимыхъ потребностей, вторыя, которыми удовлетворяются потребности мѣстныя, соразмѣряющіяся со средствами. Къ первымъ относится участіе въ содержаніи мѣстнаго управленія и приписанныхъ къ нему зданій, содержаніе мѣстной полиціи, мѣстныя дороги, опредѣляемое закономъ участіе въ содержаніи общественныхъ заведеній, имѣющихъ отчасти государственный характеръ, исправленіе разныхъ государственныхъ повинностей, содержаніе школъ, въ особенности тамъ, гдѣ обученіе обязательно, наконецъ уплата долговъ. Другіе расходы предоставляются усмотрѣнію общины, напримѣръ, мостовыя, освѣщеніе, водопроводы, канализація, устройство медицинской части и т. п.

Въ чемъ состоитъ здѣсь интересъ государства? Во первыхъ, въ томъ, чтобъ обязательныя статьи были непремѣнно включены въ смѣту въ требуемыхъ размѣрахъ. Основанія обложенія и размѣры расходовъ должны быть опредѣлены закономъ; затѣмъ правительству принадлежитъ право включать эти статьи въ смѣту, если онѣ не внесены самою общиною. Но правительственной власти не можетъ быть предоставлено право включать эти статьи по собственному усмотрѣнію, а не по требованію закона, ибо тогда самостоятельность общины исчезаетъ. Во вторыхъ, интересъ государства состоитъ въ томъ, чтобы общины не дѣлали разорительныхъ расходовъ, которые могутъ пасть на нихъ тяжелымъ бременемъ и сдѣлать ихъ неспособными нести свои

обыкновенныя повинности или даже потребовать пособія со стороны государства. Отсюда право правительственной власти контролировать необязательные расходы. Это право умѣстно въ особенности въ тѣхъ случаяхъ, когда расходы требуютъ значительнаго возвышенія налоговъ или займовъ. Но нерѣдко новыя предпріятія первоначально обходятся обыкновенными средствами, а затѣмъ уже влекутъ за собою чрезвычайные расходы.

Таковы основанія, почему въ нѣкоторыхъ европейскихъ государствахъ общинные бюджеты представляются на утвержденіе правительственной власти. Меньшая степень опеки и болѣе согласная съ самостоятельностью общинъ состоитъ въ томъ, что контролирующей власти дается право протеста противъ статей, противныхъ закону или общественной пользѣ, при чемъ, если въ извѣстный срокъ протестъ не послѣдовалъ, то смѣта сама собою вступаетъ въ законную силу. Съ своей стороны, общинамъ можетъ быть предоставлено право возражать противъ постановленій власти, и тогда дѣло переносится на окончательноо рѣшеніе высшаго административнаго судилища. Такой порядокъ вещей всего болѣе обезпечиваетъ правильное управленіе, согласуя требованія государства съ должною степенью независимости мѣстныхъ органовъ.

Тамъ, гдѣ высшей власти представляется бюджетъ, естественно должны представляться и ежегодные отчеты. Это тѣмъ умѣстнѣе, что общинная отчетность нерѣдко бываетъ весьма неудовлетворительна, какъ по недостатку знаній и умѣнія, такъ и вслѣдствіе личныхъ вліяній. Однако двойной контроль, одинъ со стороны представителей общины, другой со стороны правительственной власти, легко можетъ повести къ столкновеніямъ. Поэтому желательно, чтобы правила мѣстной отчетности утверждались общими административными постановленіями. Тогда контролирующей власти остается только наблюдать за ихъ исполненіемъ.

Наконецъ, какъ центръ управленія, община, съ одной стороны, имѣетъ свои мѣстныя дѣла, а съ другой вѣдаетъ нѣкоторыя дѣла государственныя. Первое, какъ уже сказано, называется *собственнымъ* вѣдомствомъ, второе вѣдомствомъ *препорученнымъ* (fonctions déléguées). Къ первому разряду относятся: 1) внутреннее хозяйство, то есть, управленіе имуществомъ, мѣстное благоустройство, содержаніе общинныхъ заведеній, благотворительныхъ, учебныхъ, больницъ и т. п.; 2) мѣстная полиція, какъ хозяйственная, то есть, пожарная, торговая, промышленная, санитарная, такъ и охраненіе внѣшняго порядка и безопасности; 3) мѣстный судъ, то есть, разбирательство мелкихъ проступковъ и тяжбъ. Ко второму разряду относятся возлагаемыя на общины

общегосударственныя дѣла, какъ-то: 1) обнародованіе законовъ и исполненіе распоряженій правительства; 2) раскладка и сборъ государственныхъ податей и исполненіе повинностей; 3) производство общихъ выборовъ; 4) веденіе гражданскихъ списковъ, составленіе актовъ и участіе въ народныхъ переписяхъ; 5) общая полиція.

Очевидно, что эти два разряда дѣлъ во многихъ отношеніяхъ соприкасаются. Поэтому, въ видахъ охраненія самостоятельности общины весьма важно опредѣлить, что̀ именно принадлежитъ общинѣ и что государству. Можно сказать вообще, что хозяйственная часть составляетъ собственное дѣло общины. Въ этой области ей должны быть предоставлены, какъ автономія, то есть право издавать обязательныя постановленія, такъ и самоуправленіе, то есть завѣдываніе дѣлами посредствомъ выборныхъ лицъ. Со стороны государства тутъ умѣстенъ только контроль, а не распоряженія. Точно также общинѣ можетъ быть предоставлена хозяйственная полиція, хотя здѣсь уже есть отрасли, которыя требуютъ вмѣшательства государства, напримѣръ инспекція фабрикъ. Еще въ большей мѣрѣ это прилагается къ общей полиціи. Мѣстная безопасность находится въ такой тѣсной связи съ общею, что отдѣлить эти двѣ отрасли нѣтъ возможности. Чѣмъ болѣе развиваются внутреннія и внѣшнія сношенія, чѣмъ легче преступникамъ укрываться отъ правосудія, мѣняя мѣстопребываніе, тѣмъ необходимѣе подчиненіе полицейской дѣятельности общему руководству. Это чувствуется въ особенности въ многолюдныхъ общинахъ, гдѣ значительнѣе и самый интересъ государства въ охраненіи спокойствія и безопасности. Отсюда нерѣдко выдѣленіе полиціи изъ вѣдомства общинныхъ властей; особенно въ городахъ она обыкновенно вручается агентамъ правительства. Но такъ какъ безопасность составляетъ вмѣстѣ съ тѣмъ существенный мѣстный интересъ, то общины привлекаются къ расходамъ и сохраняютъ право издавать обязательныя постановленія по соглашенію съ полицейскою властью. Безъ такого выдѣленія полиціи изъ вѣдомства общинныхъ властей, не только правительство можетъ лишиться необходимыхъ органовъ на мѣстахъ, но при господствѣ партій полицейская власть можетъ сдѣлаться орудіемъ всевозможныхъ притѣсненій. Примѣры представляютъ соціалистическіе муниципалитеты въ нѣкоторыхъ городахъ Франціи, гдѣ полиція всецѣло возлагается на выборныхъ мэровъ. Только строгое подчиненіе полиціи высшей власти можетъ положить предѣлъ этому злу.

Что касается до суда, то общинный судъ совершенно умѣстенъ тамъ, гдѣ община сама является органомъ права, то есть тамъ, гдѣ господствуетъ обычай, напримѣръ въ нашихъ селахъ. Но съ развитіемъ гражданственности этотъ источникъ права болѣе и болѣе усту-

паетъ высшимъ формамъ, закону и юриспруденціи. Тогда для общиннаго суда остается, въ гражданской области, примирительное разбирательство, составляющее предметъ мировой юстиціи, а въ области уголовной, наказаніе полицейскихъ проступковъ; такъ какъ здѣсь общинѣ предоставляется право дѣлать обязательныя постановленія, то она является источникомъ закона. Въ обоихъ случаяхъ требуется высшая инстанція, выборная или правительственная, которая могла бы дать надлежащія гарантіи гражданамъ противъ мѣстныхъ притѣсненій или недостатка юридическихъ знаній.

Ясно, что чѣмъ больше на общину возлагается препорученныхъ дѣлъ, тѣмъ болѣе она подчиняется правительственной власти, несущей на себѣ общую отвѣтственность за исполненіе всѣхъ государственныхъ требованій. Здѣсь, по самому существу дѣла, правительство должно имѣть не только контроль или опеку, но и право приказывать и требовать исполненія своихъ распоряженій, то есть, начальственную власть (autorité). Выборный представитель общины является вмѣстѣ агентомъ и орудіемъ правительства. Столкновенія, неизбѣжныя при такихъ разнородныхъ функціяхъ, дѣлаютъ желательнымъ отдѣленіе собственно государственныхъ дѣлъ отъ общественныхъ и порученіе ихъ разнымъ органамъ. Только ограничиваясь чисто хозяйственною областью, община можетъ оберегать свою самостоятельность безъ ущерба государственному управленію. Конечно, въ весьма малыхъ общинахъ это повело бы къ излишнему осложненію управленія; но здѣсь этотъ недостатокъ можетъ быть восполненъ общиною административною.

Относительно контроля надъ общиннымъ управленіемъ, весьма важный вопросъ состоитъ въ томъ, кому онъ ввѣряется? Въ видахъ охраненія самостоятельности общинъ, нерѣдко онъ предоставляется выборнымъ областнымъ коллегіямъ, напримѣръ, во Франціи и въ Бельгіи постоянной депутаціи генеральныхъ совѣтовъ, въ Англіи въ нѣкоторыхъ случаяхъ совѣту графства. Весьма цѣлесообразны учрежденія, составленныя частью изъ выборныхъ лицъ, частью изъ правительственныхъ, каковы наши присутствія по городскимъ и крестьянскимъ дѣламъ. Но здѣсь существенно важно, какой элементъ имѣетъ перевѣсъ: выборный или правительственный. Тамъ, гдѣ преобладаетъ послѣдній, самостоятельность общинъ легко можетъ превратиться въ призракъ. Во всякомъ случаѣ необходимо въ окончательной инстанціи устроить независимое административное судилище, которое одно можетъ обезпечить интересы самоуправленія.

Двоякій характеръ общины выражается и въ ея устройствѣ. Съ общественной точки зрѣнія, оно опредѣляется тѣми элементами, которые входятъ въ ея составъ. Здѣсь прежде всего мы встрѣчаемъ раз-

личіе между городомъ и селомъ. Оно признается не во всѣхъ законодательствахъ. Тамъ, гдѣ общественное значеніе общины исчезло и осталось одно административное, тамъ установляется одинакое устройство для городовъ и селъ. Таково положеніе общинъ во Франціи, гдѣ вслѣдствіе этого онѣ лишились всякой самостоятельности и сдѣлались чистыми органами государства. Но какъ скоро община признается союзомъ общественныхъ элементовъ, такъ необходимо принять во вниманіе различія, коренящіяся въ самой природѣ вещей.

Обыкновенно село гораздо малолюднѣе города. Огромныя села являются исключеніемъ. Главное основаніе сельской жизни составляетъ земледѣліе, къ которому присоединяются и мелкіе промыслы. Въ новое время въ селахъ стали заводить и фабрики, которыя вносятъ сюда собственно городской элементъ, видоизмѣняющій простоту и однообразіе отношеній. Но и въ чисто земледѣльческихъ селахъ есть различія, вытекающія изъ самаго характера поземельной собственности. Масса сельскаго народонаселенія состоитъ изъ мелкихъ землевладѣльцевъ и работниковъ. Но рядомъ съ ними являются одинъ или нѣсколько иногда весьма крупныхъ владѣльцевъ. Противоположность состояній и образа жизни проявляется во всей своей рѣзкости особенно при выходѣ общины изъ крѣпостнаго состоянія. Освобожденные крестьяне остаются рядомъ съ своимъ бывшимъ господиномъ. Между ними нѣтъ еще среднихъ, переходныхъ положеній, образующихъ связь разнообразныхъ элементовъ. Одно лице или немногія совершенно выдѣляются изъ общины. Противоположность еще усиливается при сословномъ различіи, или когда это различіе еще свѣжо въ памяти, а оно изглаживается не скоро. Спрашивается: какое мѣсто и значеніе слѣдуетъ дать въ общинѣ этимъ лицамъ? Если предоставить имъ голосъ равный съ другими, то значительные интересы будутъ поставлены на одну доску съ мелкими, и первые неизбѣжно будутъ принесены въ жертву послѣднимъ, что равно противорѣчитъ требованіямъ справедливости и общественной пользѣ. А съ другой стороны, невозможно мелкіе интересы принести въ жертву крупному, въ особенности же дать частному лицу такое преобладающее значеніе въ общественномъ дѣлѣ, которымъ оно можетъ воспользоваться для своихъ частныхъ выгодъ.

Эти затруднительныя отношенія представляютъ возможность различныхъ сочетаній, которыя обозначаютъ переходъ отъ владѣльческаго состоянія общины къ чисто государственному. 1) Община ставится въ зависимость отъ крупнаго землевладѣльца, который утверждаетъ ея приговоры и является въ ней судьею и полицейскимъ начальникомъ. Это остатокъ частной власти, идущей отъ крѣпостнаго права, но несовмѣстной съ государственными началами. 2) Съ уничтоженіемъ за-

висимости, землевладѣлецъ выдѣляется изъ общины, не входитъ въ ея составъ, а подчиняется прямо окружному или областному управленію. Это положеніе самое естественное при рѣзкомъ различіи крупнаго землевладѣнія и мелкаго. Иногда изъ крупныхъ имѣній образуются особыя владѣльческія общины, какъ нынѣ установлено въ Пруссіи. Землевладѣлецъ не имѣетъ уже патримоніальнаго суда, но въ полицейскомъ и хозяйственномъ отношеніи онъ является главою общины, что естественно вытекаетъ изъ его положенія. Частному лицу не можетъ быть предоставлено право наказанія, составляющее принадлежность государственной власти, но установленіе полицейскихъ правилъ и охраненіе порядка въ предѣлахъ имѣнія совершенно совмѣстны съ государственными началами. Понятіе о самоуправствѣ замѣняется здѣсь признаннымъ закономъ правомъ хозяина. Мы видѣли, что изъ вотчинъ, какъ естественныхъ союзовъ, образовались самыя государства. Съ уничтоженіемъ политическаго ихъ характера остается значеніе ихъ, какъ частныхъ союзовъ, которые входятъ въ составъ общественной жизни и должны быть признаны государствомъ. При этомъ, конечно, на частныя распоряженія владѣльца необходимо допускается жалоба судебной или высшей административной власти, которой принадлежитъ окончательное рѣшеніе. 3) Крупные землевладѣльцы входятъ въ составъ общины, но получаютъ въ ней особыя права, напримѣръ самостоятельное участіе въ управленіи, умноженное право голоса, право жалобы на рѣшенія, несогласныя съ ихъ интересами. 4) Съ теченіемъ времени, съ раздробленіемъ имѣній, съ появленіемъ болѣе или менѣе значительнаго числа среднихъ землевладѣльцевъ, сглаживается рѣзкая противоположность элементовъ; тогда является возможность уничтоженія привилегированныхъ положеній и уравненія правъ членовъ. Однако и здѣсь желательно обезпеченіе крупныхъ интересовъ отъ поглощенія мелкими. Въ этихъ видахъ, во-Франціи, даже и теперь, для нѣкоторыхъ рѣшеній, влекущихъ за собою крупные расходы, призываются къ участію наиболѣе обложенные (les plus imposés).

Остальные члены сельской общины состоятъ, главнымъ образомъ, изъ домохозяевъ, то есть землевладѣльцевъ и арендаторовъ, и работниковъ. Домохозяева составляютъ самое основаніе сельской общины. Они главные плательщики податей и центръ мѣстной корпораціи. Рѣзкихъ различій между ними нѣтъ; они болѣе или менѣе равны между собою и имѣютъ одинакіе интересы. А потому сельская община въ главномъ своемъ составѣ представляетъ однородное цѣлое. Но работники совершенно отличны отъ домохозяевъ и нерѣдко имѣютъ интересы прямо противоположные первымъ, напримѣръ, относительно пользованія общиннымъ имуществомъ, въ вопросахъ продовольствія,

призрѣнія, даже въ полицейскихъ порядкахъ. Между тѣмъ, по существу дѣла, они не могутъ имѣть одинакаго представительства съ домохозяевами, ибо интересы послѣднихъ крупнѣе, способность ихъ выше, на нихъ лежитъ главная тяжесть податей, вслѣдствіе чего они должны завѣдывать расходами. При такихъ условіяхъ, интересы работниковъ легко могутъ быть принесены въ жертву. Наоборотъ, тамъ, гдѣ установляется всеобщее право голоса, работники, имѣя количественный перевѣсъ, могутъ рѣшать дѣла въ свою пользу, въ ущербъ домохозяевамъ. Чѣмъ ближе интересъ, тѣмъ больше поводовъ къ столкновеніямъ и тѣмъ больше опасность неправильнаго рѣшенія. Здѣсь нарушаются самыя коренныя требованія общественной справедливости, ибо производство расходовъ зависитъ не отъ тѣхъ, кто несетъ тяжесть податей, а отъ тѣхъ, кто его не несетъ. Извращается и естественное отношеніе классовъ. Подчиненные въ частной сферѣ работники становятся владычествующими въ сферѣ общественной. Это—настоящая почва для демагогіи.

Изъ этихъ затрудненій существуетъ только одинъ исходъ: вознесеніе общинныхъ рѣшеній на утвержденіе высшей власти, то есть, опека. Ясно, что сельская община только при однородности основныхъ элементовъ и простотѣ отношеній въ состояніи сама себя уравновѣсить. Какъ же скоро, съ высшимъ развитіемъ, подъ вліяніемъ свободы, водворяется неравенство, а съ тѣмъ вмѣстѣ рѣзкая противоположность интересовъ при самомъ тѣсномъ ихъ соприкосновеніи, такъ она должна искать опоры въ высшей власти. На это указываетъ самая ея природа. Сельская община не составляетъ отдѣльнаго цѣлаго, какъ городъ; она естественно сливается съ окружающею областью. Къ тому же она слишкомъ бѣдна средствами и образованіемъ. Вслѣдствіе этого, нерѣдко близкія другъ къ другу общины соединяются въ болѣе обширные союзы, образующіе маленькіе округи. Таковы наши волости, французскіе кантоны, англійскіе союзы (unions), прусскіе волостные участки (Amtsbezirke). Корпоративная сельская община восполняется административною.

Совершенно иные элементы заключаетъ въ себѣ городъ. Онъ основанъ главнымъ образомъ на движимомъ имуществѣ и на разнообразіи занятій. Онъ же центръ высшаго образованія и управленія. Поэтому городъ представляетъ большее разнообразіе и менѣе рѣзкую противоположность интересовъ, нежели село. Тутъ между состояніями, положеніями и занятіями установляется множество постоянно измѣняющихся переходовъ. При такой подвижности элементовъ, городское представительство скорѣе можетъ быть уравновѣшено безъ ущерба тому или другому классу. Такъ какъ главную матеріальную основу

городской жизни составляетъ движимая собственность, и преобладающее значеніе имѣетъ здѣсь среднее состояніе, образующее посредствующее звено между крайними, то важнѣйшую роль въ городскомъ представительствѣ играетъ правильное устройство ценза. Всеобщее право голоса и тутъ ведетъ къ преобладанію массы, составляющей язву въ особенности большихъ городовъ. Съ другой стороны городъ, при гораздо полнѣйшемъ развитіи жизни, заключаетъ въ себѣ несравненно болѣе общихъ государственныхъ интересовъ, нежели село. Чѣмъ обширнѣе городъ, тѣмъ значительнѣе въ немъ интересъ государства. Въ особенности столицы стоятъ въ этомъ отношеніи въ исключительномъ положеніи. Этимъ естественно вызывается контроль государства,. однако безъ ущерба самоуправленію, которое всегда остается кореннымъ началомъ городской жизни, вездѣ, гдѣ она имѣетъ нѣкоторое развитіе. Исторически, города были главнымъ центромъ корпоративныхъ союзовъ, а вмѣстѣ развитія свободы. Мы видѣли, что въ средніе вѣка они пользовались державными правами, тогда какъ села носили на себѣ преимущественно владѣльческій характеръ. Съ развитіемъ государственныхъ началъ державныя права городовъ отпадаютъ, но корпоративная ихъ самостоятельность, даже при необходимомъ подчиненіи ихъ правительственному контролю, остается требованіемъ, вытекающимъ изъ самой ихъ природы.

Что касается до организаціи общиннаго управленія, то при однородности элементовъ, тамъ, гдѣ крупныя единицы выдѣляются изъ его состава, село представляетъ возможность непосредственной демократіи. Это — мірское управленіе, которое существуетъ у насъ, а также отчасти въ Сѣверной Америкѣ, въ Пруссіи, въ Швейцаріи. Члены общины немногочисленны; они знаютъ другъ друга и легко могутъ сходиться; дѣла несложны и близко извѣстны всѣмъ. А потому здѣсь возможно непосредственное рѣшеніе. Выборное начало умѣстно только въ обширныхъ селахъ или при весьма разсѣянныхъ поселеніяхъ. Собраніе домохозяевъ или выборныхъ составляетъ первый существенный элементъ общиннаго управленія. Гдѣ его нѣтъ, тамъ нѣтъ и общинной самостоятельности.

Но кромѣ того, нужна исполнительная власть. Въ небольшихъ селахъ она сосредоточивается обыкновенно въ одномъ лицѣ, старостѣ. Въ болѣе обширныхъ общинахъ ему придаются товарищи, которые вмѣстѣ съ ними образуютъ исполнительную коллегію. Рѣдко исполнительная власть вручается нѣсколькимъ лицамъ вмѣстѣ, безъ различія головы и членовъ; таковы, напримѣръ, въ Сѣверной Америкѣ выборные люди (selectmen). Существенный вопросъ состоитъ въ томъ: какимъ образомъ назначается староста? Здѣсь могутъ быть разныя си-

стемы: назначеніе отъ правительства, выборъ, наконецъ, назначеніе изъ среды выборныхъ лицъ. Первая система лишаетъ общину всякой самостоятельности; вторая самая естественная тамъ, гдѣ староста завѣдываетъ только чисто общинными дѣлами; третья умѣстна тамъ, гдѣ ему ввѣряется и общее управленіе. При включеніи въ общины крупныхъ землевладѣльцевъ, имъ можетъ быть предоставлено самостоятельное участіе въ общинномъ управленіи. Если же община образуетъ владѣльческій союзъ, землевладѣлецъ естественно становится ея главою, при чемъ ему можетъ быть предоставлено право назначать вмѣсто себя другое лице, съ утвержденія правительственной власти.

Кромѣ старостъ и товарищей, могутъ быть и другія лица, избираемыя или назначаемыя по очереди на разныя должности, какъ-то: писарь, окладчики и сборщики податей, хранители общественныхъ магазиновъ, попечители школъ, полицейскіе служители, сторожа и т. п. Въ сѣверо-американскихъ общинахъ, которыя вообще пользуются наибольшею самостоятельностью и вѣдаютъ самыя государственныя дѣла, такія частныя должности существуютъ во множествѣ, исправляются безвозмездно и обыкновенно независимы другъ отъ друга.

Въ городѣ основные элементы управленія тѣже самые, что и въ селѣ, именно: городской совѣтъ, или дума, и исполнительная власть, коллегіальная или единоличная. Но здѣсь неумѣстна непосредственная демократія: собраніе было бы слишкомъ многочисленно; притомъ интересы слишкомъ сложны. Поэтому, городская дума всегда является выборною. Но при разнообразіи интересовъ здѣсь возможна и умѣстна сложная система представительства, по сословіямъ или корпораціямъ, тамъ, гдѣ они существуютъ, или съ различными сочетаніями ценза. Выборъ той или другой системы зависитъ отъ значенія входящихъ въ составъ города общественныхъ элементовъ. Исполнительная власть, при обширности дѣлъ, обыкновенно ввѣряется коллегіи, съ единымъ лицемъ во главѣ; оно является главнымъ представителемъ корпораціи. Если это лице, вмѣстѣ съ тѣмъ, служитъ органомъ правительства, то и здѣсь умѣстно назначеніе его изъ числа выборныхъ лицъ или утвержденіе правительственною властью. Послѣднее имѣетъ мѣсто и тамъ, гдѣ обширность городскихъ интересовъ возводитъ ихъ на степень интересовъ государственныхъ. Таково въ особенности положеніе столицъ. Иногда головѣ дается право утверждать постановленія думы, при чемъ, въ случаѣ спора, вопросъ переносится на рѣшеніе высшей власти. Такъ установлено въ Пруссіи.

Кромѣ этихъ общихъ городскихъ властей, можетъ существовать отдѣльное управленіе частей города, а также различныхъ входящихъ въ составъ его корпорацій. Наконецъ, городъ заключаетъ въ себѣ

разнообразныя учрежденія, тюрьмы, рабочіе дома, благотворительныя заведенія, больницы, школы, при различномъ участіи городскихъ властей и правительственныхъ въ ихъ управленіи. Какъ сказано, нормальное правило состоитъ въ томъ, что въ области хозяйственной правительству принадлежитъ контроль, а городу управленіе. Однако и въ хозяйственномъ отношеніи городъ не составляетъ замкнутой въ себѣ единицы. Онъ состоитъ въ необходимой связи съ окружающею его областью, а потому здѣсь возникаетъ вопросъ объ отношеніяхъ его къ областному управленію.

2. Область.

Область представляетъ такое же сочетаніе двухъ противоположныхъ началъ, какъ и община. Съ одной стороны, это союзъ мѣстныхъ интересовъ, съ другой стороны она образуетъ административный округъ. То или другое значеніе можетъ преобладать. Средневѣковыя области составляли самостоятельныя цѣлыя, съ своею особенною жизнью; онѣ пользовались полною административною, а обыкновенно даже политическою независимостью. Новое государство подчинило эти разрозненныя части высшему единству; оно сдѣлало ихъ членами общаго организма. Но въ иныхъ государствахъ остались историческія дѣленія, а съ тѣмъ вмѣстѣ сохранилась крѣпость областнаго союза. Въ другихъ же старое дѣленіе уступило мѣсто новому, чисто административному, вслѣдствіе чего здѣсь преобладаетъ административный характеръ. Такъ, во Франціи, Революція уничтожила прежнее дѣленіе на провинціи и замѣнила его дѣленіемъ на департаменты. Этимъ порваны были всѣ прежнія связи и отношенія. Ничто такъ не способствовало уничтоженію стараго порядка и водворенію новаго. Но черезъ это самое исчезло корпоративное, или общественное значеніе области; она потеряла всякую самостоятельность и вполнѣ подчинилась центральной власти. Однако и вокругъ административнаго центра могутъ образоваться мѣстныя связи, которыя лежатъ въ природѣ вещей. Мало по малу административный округъ наполняется новою жизнью и становится корпоративнымъ союзомъ. Чѣмъ шире и полнѣе развитіе общественной жизни, тѣмъ крѣпче становятся эти связи.

Изъ этого можно видѣть отличіе области отъ общины. Общинная связь дается сама собою, силою вещей; люди, живущіе вмѣстѣ, всегда имѣютъ общіе интересы. Но въ области люди живутъ разсѣянны, иногда на весьма значительныхъ пространствахъ; здѣсь связь гораздо отдаленнѣе. Часто нѣтъ разумной причины, почему жители извѣстной мѣстности принадлежатъ къ той области, а не къ другой; самая об-

ласть можетъ быть больше или меньше. Иногда это опредѣляется естественными данными, строеніемъ почвы, путями сообщенія, племенными особенностями; но еще чаще тутъ дѣйствуютъ историческія причины, которыя соединяютъ людей въ мелкіе союзы. Эти связи сохраняются, когда въ народѣ сильны историческія начала, но какъ скоро, съ измѣненіемъ жизни, они слабѣютъ, административные расчеты легко могутъ брать верхъ. Администрація должна сообразоваться съ существующимъ общиннымъ дѣленіемъ, но она сама можетъ опредѣлять дѣленіе областное.

Вслѣдствіе этого, корпоративное начало, вообще, гораздо менѣе сильно въ области, нежели въ общинѣ. Все, что мы говорили о правѣ поселенія, о принадлежности членовъ къ общинѣ, объ отвѣтственности послѣдней, о дисциплинарной власти, здѣсь отпадаетъ. Область открыта для всѣхъ и не отвѣчаетъ ни за кого. За предѣлами общины, болѣе тѣсная корпоративная связь возможна только въ отдѣльныхъ сословіяхъ, входящихъ въ составъ области, но не въ области, какъ единомъ цѣломъ. Значеніе послѣдней ограничивается сферою хозяйственною и административною.

Въ этихъ предѣлахъ кругъ дѣятельности области, какъ корпораціи, болѣе тѣсенъ по содержанію, но болѣе обширенъ по объему, нежели кругъ дѣятельности общины. Въ хозяйственномъ отношеніи, область можетъ быть владѣльцемъ имущества; но оно несравненно менѣе значительно, нежели имущество общины. Послѣдняя, какъ мѣстная корпорація, имѣетъ непосредственное отношеніе къ землѣ и часто является настоящимъ землевладѣльцемъ; область же можетъ вовсе не имѣть имущества, отдѣльнаго отъ управляемыхъ ею заведеній. Но съ другой стороны, средства ея, вообще, гораздо обширнѣе, нежели средства отдѣльныхъ общинъ, ибо здѣсь совокупляется то, что тамъ разрознено: небольшое обложеніе даетъ значительныя суммы. Поэтому область можетъ заводить учрежденія и предпринимать работы, превышающія силы отдѣльныхъ общинъ. Она восполняетъ недостатокъ средствъ и слишкомъ тѣсный объемъ дѣятельности послѣднихъ.

Тоже самое имѣетъ мѣсто и въ административной сферѣ. Область имѣетъ менѣе предметовъ вѣдомства, нежели община. Съ одной стороны, отъ нея отпадаютъ нѣкоторые предметы чисто мѣстные, какъ-то, устройство городовъ и селъ, водоснабженіе, канализація, пожарная полиція; съ другой стороны, нѣкоторые предметы получаютъ государственное значеніе. Такова полиція безопасности. Въ общинѣ это прямой интересъ мѣстныхъ жителей; въ области это составляетъ естественную принадлежность правительственной власти. Точно также и другіе интересы, по своимъ размѣрамъ, переходятъ въ интересъ госу-

дарственный. Такъ напримѣръ, областныя школы болѣе входятъ въ государственную систему народнаго просвѣщенія, нежели школы первоначальныя, или народныя.

Приближаясь такимъ образомъ къ государству по размѣрамъ своихъ интересовъ, область представляетъ и большее количество административныхъ силъ, нежели община. Здѣсь больше людей и средствъ, шире поприще, значительнѣе образованіе и интересы, больше гласности, меньше мелкихъ столкновеній. Хорошая администрація не всегда можетъ быть устроена въ общинѣ за недостаткомъ средствъ и людей; но она гораздо легче дается въ области. Послѣдняя составляетъ настоящій центръ мѣстнаго управленія во всякомъ сколько-нибудь значительномъ государствѣ.

Этимъ значеніемъ области опредѣляются ея отношенія, съ одной стороны къ общинѣ, съ другой къ государству.

Областное устройство восполняетъ общинное. Область вѣдаетъ учрежденія, которыя превосходятъ средства отдѣльныхъ общинъ или требуютъ совокупнаго дѣйствія. Этого рода учрежденія содержатся на счетъ общихъ средствъ или такъ, что общины несутъ свою долю расходовъ. Въ послѣднемъ случаѣ, распредѣленіе расходовъ и опредѣленіе въ нихъ участія общинъ и области принадлежатъ къ вѣдомству областнаго представительства. Однако, такъ какъ область сама является здѣсь заинтересованною стороною и могутъ возникнуть столкновенія между двумя корпораціями, то подобныя раскладки нерѣдко подлежатъ утвержденію правительственной власти. Такъ напримѣръ, во Франціи, генеральные совѣты подаютъ *мнѣнія* (donnent leur avis) на счетъ затрудненій, возникающихъ между общинами при распредѣленіи расходовъ, и представляютъ *заключенія* (délibèrent) на счетъ участія общинъ и области въ мѣстныхъ расходахъ. Если же установляется общее обложеніе, то рождается вопросъ: въ какой мѣрѣ это обложеніе распространяется на тѣ или другія общины? Этотъ вопросъ касается въ особенности участія городовъ въ общихъ расходахъ. Онъ рѣшается различно. Въ Англіи города свыше 50.000 жителей и нѣкоторые другіе, образующіе отдѣльныя графства, совершенно изъемлются изъ областнаго обложенія. Распредѣленіе между городомъ и графствомъ нѣкоторыхъ общихъ источниковъ дохода совершается полюбовнымъ соглашеніемъ или въ силу третейскаго рѣшенія центральной власти. Въ другихъ странахъ, напримѣръ у насъ, города входятъ въ составъ областей и подлежатъ общей раскладкѣ. Однако они существенно отличаются отъ селъ, какъ предметами, такъ и способами обложенія: въ селахъ главная податная тяжесть падаетъ на земли, въ городахъ на дома и промыслы. А такъ какъ, при корпоративной

самостоятельности общинъ, города сами себя оцѣниваютъ и облагаютъ, то понятно, что здѣсь легко могутъ возникнуть столкновенія. Съ одной стороны, города могутъ оцѣнивать себя слишкомъ низко, вслѣдствіе чего излишняя тяжесть падаетъ на села; съ другой стороны, богатый городъ можетъ сдѣлаться для области источникомъ доходовъ безъ соотвѣтственнаго участія послѣдней въ городскихъ расходахъ. Главныя основанія и размѣръ обложенія очевидно должны опредѣляться закономъ; но затѣмъ, въ распредѣленіи тяжестей всегда остается значительная доля усмотрѣнія. Здѣсь рѣшеніе должно принадлежать областному представительству, однако съ утвержденія правительственной власти, которая одна можетъ соблюсти безпристрастное отношеніе между заинтересованными сторонами.

Областнымъ собраніямъ нерѣдко ввѣряется распредѣленіе податей и повинностей не только мѣстныхъ, но и государственныхъ, по отдѣльнымъ частямъ области, то есть, по округамъ, которые въ свою очередь производятъ распредѣленіе по общинамъ. Во Франціи, всѣ возникающіе отсюда споры рѣшаются окончательно Генеральными Совѣтами, ибо здѣсь область является не заинтересованною стороною, а высшею инстанціею, которой притомъ близко извѣстны положеніе и интересы общины.

Такова финансовая связь обоихъ союзовъ. Что касается до административнаго вѣдомства, то есть предметы, которые составляютъ вмѣстѣ интересъ общинъ и области. Таковы дороги, взаимное страхованіе, продовольствіе, медицинская помощь, наконецъ промышленность и торговля.

Дороги, по самому своему свойству, какъ связь различныхъ мѣстностей, составляютъ общій интересъ обоихъ союзовъ; здѣсь требуется участіе тѣхъ и другихъ. Однако однѣ дороги ближе касаются общины, другія области. Отсюда обычное раздѣленіе дорогъ на большія и проселочныя; первыя содержатся областью, вторыя общинами. Раздѣленіе предоставляется областному представительству, однако съ утвержденія правительственной власти, ибо здѣсь не только сталкиваются различные интересы, но замѣшанъ и интересъ государственный. Самыя проселочныя дороги могутъ имѣть большее или меньшее значеніе, а потому здѣсь возможно участіе области въ расходахъ, а съ тѣмъ вмѣстѣ и высшій контроль управленія.

Напротивъ, взаимное страхованіе, продовольствіе и медицинская помощь суть дѣла, интересующія непосредственно общины; они становятся областными только по недостатку общинныхъ средствъ или тамъ, гдѣ требуются общія мѣры. Здѣсь область приходитъ на помощь общинамъ. Въ особенности взаимное страхованіе, тамъ, гдѣ оно стано-

вится предметомъ общественнаго управленія, можетъ быть основано только на широкой солидарности. Въ большихъ городахъ оно можетъ ограничиваться предѣлами общины; но для селъ оно неизбѣжно становится областнымъ дѣломъ. Относительно продовольствія, общины должны состоять подъ контролемъ области, которая, съ своей стороны, оказываетъ имъ пособія, а въ случаѣ широко распространеннаго бѣдствія, принимаетъ общія мѣры. Область въ этомъ дѣлѣ служитъ естественнымъ посредникомъ между общиной и государствомъ. Тоже самое мѣетъ имѣсто и относительно медицинской помощи. И тутъ вѣдѣнію области подлежатъ, съ одной стороны, тѣ учрежденія, которыя превосходятъ средства общинъ, напримѣръ дома умалишенныхъ, центральныя больницы, съ другой стороны случаи, требующіе общихъ мѣръ, какъ-то, борьба противъ эпидемій.

Что касается до промышленности и торговли, то и они входятъ въ кругъ вѣдомства области только въ размѣрахъ, превосходящихъ общинные интересы. Содѣйствіе промышленности и торговлѣ, какъ объяснено выше, состоитъ въ установленіи общихъ условій, способствующихъ производительности и обороту, и въ устраненіи препятствій. Эти условія могутъ имѣть чисто общинный характеръ. Таковы, напримѣръ, устройство торговыхъ рынковъ и пристаней, установленіе базаровъ и ярмарокъ; однако, такъ какъ здѣсь могутъ сталкиваться интересы различныхъ мѣстностей, то высшее рѣшеніе принадлежитъ областному представительству, а въ случаяхъ важныхъ, превосходящихъ интересы самой области, требуется разрѣшеніе высшаго правительства. Къ областнымъ учрежденіямъ принадлежатъ и спеціальныя учебныя заведенія, опытные хутора и тому подобныя учрежденія, полезныя для всѣхъ и превышающія средства отдѣльныхъ общинъ. Наконецъ, къ вѣдѣнію области относится устраненіе препятствій, требующее общихъ мѣръ, какъ-то, борьба съ вредными животными.

Во всѣхъ этихъ дѣлахъ оказывается опять существенное различіе между городомъ и селомъ. Города, въ особенности большіе, обладаютъ несравненно бóльшими средствами, нежели села, а потому могутъ сами собою довольствоваться. Отсюда встрѣчающееся на практикѣ выдѣленіе городовъ изъ областнаго управленія. Область составляетъ необходимое восполненіе села, которому она гораздо нужнѣе, нежели городу. Съ общественной точки зрѣнія, областное управленіе есть собственно завершеніе сельскáго, а не городскаго.

Но служа связью общинъ, какъ представитель совокупныхъ интересовъ, область возвышается надъ ними въ качествѣ высшей инстанціи. Поэтому, кромѣ общихъ дѣлъ, областному представительству предоставляетси иногда контроль надъ собственно общинными дѣлами.

Мы уже видѣли, что въ нѣкоторыхъ государствахъ онъ ввѣряется выборнымъ областнымъ коллегіямъ, въ другихъ смѣшаннымъ учрежденіямъ. Это служитъ гарантіею отъ административнаго произвола; общественнымъ властямъ ближе мѣстные интересы. Но если контроль имѣетъ въ виду огражденіе не только мѣстныхъ, но и государственныхъ интересовъ, то важнѣйшія дѣла необходимо должны восходить на утвержденіе высшей правительственной власти. Это тѣмъ болѣе умѣстно, что самая область находится во многихъ отношеніяхъ подъ контролемъ государства. Это приводитъ насъ къ вопросу объ отношеніи этихъ двухъ союзовъ.

Все сказанное выше объ общинѣ приложимо и къ области. Какъ юридическое лице, имѣющее государственное значеніе, область подлежитъ контролю государства. Правительство и здѣсь охраняетъ законное употребленіе средствъ, интересы меньшинства, выгоды будущихъ поколѣній, наконецъ, свои собственные интересы. Если область, обладая бо́льшимъ количествомъ силъ и средствъ, нежели община, заключаетъ въ себѣ больше элементовъ самостоятельности, то съ другой стороны, здѣсь сильнѣе проявляется противоположность интересовъ между различными частями; здѣсь рождаются столкновенія между общинами и областью; самые эти интересы, какъ сказано, по своей значительности и обширности, ближе касаются государства, а потому естественно вызываютъ вмѣшательство государственной власти. Поэтому, обыкновенно на утвержденіе правительства представляются областные бюджеты, пріобрѣтеніе, отчужденіе и способы употребленія имуществъ, заключеніе займовъ, иски, уставы общественныхъ заведеній, наконецъ издаваемыя областнымъ представительствомъ общія постановленія. Но подчиняясь высшей власти, область, также какъ община, должна быть ограждена отъ произвола. Чѣмъ значительнѣе ея положеніе, тѣмъ болѣе должна быть обезпечена ея самостоятельность. И тутъ высшая гарантія права состоитъ въ вознесеніи спорныхъ вопросовъ на разрѣшеніе высшаго административнаго судилища, пользующагося независимостью, а по дѣламъ, которыя рѣшаются усмотрѣніемъ, въ предоставленіи окончательнаго рѣшенія высшимъ правительственнымъ учрежденіямъ и наконецъ самой верховной власти.

Эта тѣсная связь государственныхъ и областныхъ интересовъ ведетъ къ сочетанію въ областномъ управленіи обоихъ элементовъ: правительственнаго и общественнаго. Въ общинѣ преобладаетъ, если не исключительно владычествуетъ, корпоративное начало; въ области государственная власть получаетъ гораздо болѣе значительное развитіе. Однако и здѣсь могутъ существовать различныя системы управленія.

Крайнюю степень децентрализаціи представляетъ управленіе обла-

сти чисто выборными властями, при отсутствіи всякаго правительственнаго элемента. Таково устройство графствъ въ Соединенныхъ Штатахъ. Здѣсь это объясняется господствомъ демократіи и союзнымъ устройствомъ, которое доводитъ управленіе до наименьшихъ размѣровъ. Въ сѣверныхъ штатахъ самое графство лишено почти всякаго значенія: главный центръ мѣстнаго управленія лежитъ въ общинѣ. Въ Америкѣ нѣтъ даже областнаго представительнаго собранія; избираются одни исполнительныя лица. Въ Европѣ, Французская революція 1789 года основала на чисто выборномъ началѣ мѣстное управленіе въ созданныхъ ею департаментахъ; но въ результатѣ оказалось полное безсиліе центральной власти, что, въ свою очередь, повело, въ видѣ реакціи, къ уничтоженію всякой областной самостоятельности и къ назначенію всѣхъ властей изъ центра. Только мало по малу въ областное управленіе введено было снова выборное начало, и то въ весьма ограниченныхъ размѣрахъ. Въ Англіи, преобразованія новѣйшаго времени точно также основали областное управленіе на чисто выборномъ началѣ. По закону 1888 года, во главѣ графствъ поставленъ совѣтъ (County Council), избираемый всеобщимъ голосованіемъ, даже съ пріобщеніемъ женщинъ. И здѣсь это устройство обозначаетъ господство демократіи. Выборные совѣты могутъ, впрочемъ, подлежать большему или меньшему контролю со стороны государства. Въ Сѣверной Америкѣ, при полномъ почти отсутствіи центральнаго управленія, этотъ контроль не существуетъ. Въ Англіи же нѣкоторыя дѣла, какъ-то, отчужденіе имуществъ, заключеніе займовъ, требуютъ утвержденія центральнаго правительства, которому представляются и ежегодные отчеты совѣтовъ графства.

Совершенно противоположно этой демократической системѣ то областное самоуправленіе, которое существовало въ Англіи до послѣдняго преобразованія. Оно состояло въ назначеніи всѣхъ мѣстныхъ властей отъ правительства, изъ мѣстныхъ жителей, безсмѣнно и при безвозмездномъ отправленіи должностей, черезъ что управленіе отдавалось въ руки мѣстному зажиточному классу. Только шерифъ, нынѣ выборный, назначался на одинъ годъ, въ видѣ повинности; но эта должность, нѣкогда важнѣйшая въ графствѣ, съ теченіемъ времени утратила всякое существенное значеніе и осталась только памятникомъ старины. Напротивъ, огромнымъ вліяніемъ пользовался лордъ-лейтенантъ, всегда крупный землевладѣлецъ и перъ королевства. Отъ него шли всѣ представленія о назначеніи мировыхъ судей, на которыхъ лежало все дѣйствительное управленіе. Они были не только судьями. но и администраторами графства; и подати и расходы, все опредѣлялось мировымъ съѣздомъ, безъ всякаго участія представительнаго на-

чала въ обложеніи. Это объясняется тѣмъ, что мѣстныя подати падали исключительно на недвижимую собственность, а мировые судьи, назначаемые въ неограниченномъ числѣ изъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ, составляли главную массу плательщиковъ. Этимъ способомъ аристократія, не отдѣляясь отъ народа сословными привилегіями, держала въ своихъ рукахъ все мѣстное управленіе. Гнейстъ, подробно изучавшій эту систему, считаетъ ее настоящимъ типомъ мѣстнаго самоуправленія. Но въ дѣйствительности, это форма чисто аристократическая, притомъ спеціально приспособленная къ условіямъ Англіи. Она предполагаетъ, съ одной стороны, преимущественно судебный характеръ администраціи, а съ другой стороны парламентское правленіе, которое отдавало назначеніе мѣстныхъ властей въ руки правительства, исходящаго изъ той же аристократіи. Поэтому, чѣмъ болѣе, со времени Билля о Реформѣ 1832 года, расширялось владычество среднихъ, а затѣмъ и низшихъ классовъ, и чѣмъ болѣе, съ другой стороны, выдвигались задачи настоящей администраціи, тѣмъ болѣе эти учрежденія уступали мѣсто другимъ, основаннымъ на выборномъ началѣ. Съ постепеннымъ отдѣленіемъ различныхъ отраслей, за мировыми судьями оставался только призракъ власти, пока наконецъ въ 1888 году, консервативное правительство рѣшилось сдѣлать послѣдній шагъ. У мировыхъ судей отнята была вся административная часть, которая передана была выборнымъ совѣтамъ. За ними остался только судъ и нѣкоторое участіе въ дѣлахъ полиціи. Эта превознесенная Гнейстомъ система нынѣ отошла въ область прошлаго и едва ли когда-нибудь воскреснетъ въ этой формѣ. Существеннымъ остается начало безвозмезднаго отправленія мѣстныхъ должностей зажиточными классами, что даетъ послѣднимъ преобладающее значеніе на мѣстахъ; но это начало, въ правильномъ порядкѣ, должно сочетаться съ другими.

Именно на такомъ сочетаніи разнообразныхъ началъ, входящихъ въ составъ мѣстнаго управленія, основана система, господствующая на европейскомъ материкѣ. Въ ней совмѣщаются правительственное начало и выборное, однако въ различныхъ комбинаціяхъ. Высшимъ средоточіемъ мѣстной власти служитъ всегда областной начальникъ, назначаемый правительствомъ. Онъ является органомъ государства, связывающимъ различныя мѣстности съ центральною властью. При немъ обыкновенно состоитъ исполнительный совѣтъ изъ назначаемыхъ правительствомъ лицъ. Таковы, напримѣръ, у насъ Губернское Правленіе, а во Франціи Совѣтъ Префектуры. Въ Пруссіи, вмѣсто одной общей коллегіи состоятъ отдѣльныя Правленія (Regierungen) въ каждомъ изъ административныхъ округовъ или уѣздовъ (Bezirke), на которые дѣлятся провинціи. Кромѣ того, при начальникѣ области для собственно

мѣстныхъ дѣлъ можетъ состоять совѣтъ изъ выборныхъ лицъ. Такова въ Бельгіи Постоянная Депутація (Députation permanente), избираемая областнымъ представительствомъ; нынѣ это учрежденіе введено во Франціи, а также и въ Пруссіи (Provincialrath). По разнымъ отраслямъ могутъ состоять разные совѣты, или чисто правительственные или смѣшанные. Къ послѣднимъ принадлежатъ наши Губернскія по крестьянскимъ и по городскимъ дѣламъ Присутствія, Лѣсные комитеты и т. п. Вообще, высшее сосредоточеніе мѣстной власти въ одномъ лицѣ рождаетъ двоякаго рода отношенія: 1) къ другимъ лицамъ, назначаемымъ отъ правительства и управляющимъ отдѣльными частями; 2) къ мѣстнымъ представителямъ.

Раздѣленіе мѣстнаго управленія на различныя отрасли составляетъ существенную необходимость при сколько-нибудь развитой организаціи. Сосредоточеніе всей власти въ рукахъ одного лица, каковы, напримѣръ, у насъ встарину были воеводы, служитъ признакомъ совершенно младенческаго состоянія управленія. А такъ какъ тоже раздѣленіе установляется и въ центрѣ и на мѣстахъ, то отсюда рождается подчиненіе мѣстныхъ органовъ центральнымъ, то есть, извѣстная централизація по отраслямъ. Каждая часть имѣетъ на мѣстахъ своихъ агентовъ. Таковы управленіе военное, финансовое, путей сообщенія, народнаго просвѣщенія. Но съ другой стороны, областное управленіе, составляя одно цѣлое, должно образовать общую систему. Отсюда рождается своего рода централизація, чисто мѣстная. Эти двѣ системы какъ бы пересѣкаютъ другъ друга: общая централизація требуетъ непосредственнаго подчиненія мѣстныхъ отраслей центральнымъ властямъ, которыя не могутъ дѣйствовать черезъ органы отъ нихъ независимые; мѣстная централизація, съ своей стороны, требуетъ подчиненія тѣхъ же отраслей областному начальнику. Отсюда неизбѣжная сложность управленія и возможность столкновеній.

Вопросъ разрѣшается тѣмъ, что областному начальнику принадлежитъ не управленіе отдѣльными отраслями, а надзоръ и содѣйствіе. Мѣстный надзоръ дѣйствительнѣе центральнаго, и онъ ввѣряется начальнику области. Однако онъ различенъ въ приложеніи къ тѣмъ или другимъ отраслямъ управленія, по самому различію ихъ свойствъ. Совершенно устраняется всякое вліяніе администраціи на судебную часть; это требуется независимостью судебной власти, составляющею краеугольное начало истиннаго правосудія. Точно также военное управленіе обыкновенно отдѣляется отъ гражданскаго, какъ основанное на совершенно иныхъ началахъ. Соединеніе ихъ въ однихъ рукахъ ведетъ къ тому, что гражданская власть вручается военнымъ начальникамъ, ибо военная власть не можетъ быть ввѣрена граждан-

скимъ правителямъ. Но такая система искажаетъ характеръ гражданской власти. Она вводитъ въ гражданскую область, основанную на законности и на соблюденіи всѣхъ интересовъ, начало военной дисциплины.

Отсюда общее правило, отъ котораго отклоненіе можетъ быть вызвано только чрезвычайными обстоятельствами, что эти двѣ власти должны быть раздѣлены, содѣйствуя другъ другу въ исполненіи обязанностей. Изъ другихъ отраслей, народное просвѣщеніе составляетъ особенную систему, которая мало приходитъ въ соприкосновеніе съ остальнымъ управленіемъ, а потому здѣсь надзоръ областнаго начальника менѣе приложимъ, нежели въ другихъ частяхъ; онъ можетъ касаться только политическаго направленія. Мѣстному начальнику не можетъ быть ввѣренъ и техническій надзоръ, который требуетъ спеціальныхъ свѣдѣній, напримѣръ относительно путей сообщенія. Слѣдовательно, ему принадлежитъ только общій надзоръ за гражданскимъ управленіемъ и принятіе нужныхъ мѣръ, когда требуется содѣйствіе общей администраціи.

Что касается до мѣстнаго представительства, то оно можетъ имѣть двоякое значеніе: или оно можетъ ограничиваться постановленіями о мѣстныхъ дѣлахъ или ему дается участіе въ самой исполнительной власти.

Первая система существовала во Франціи со временъ Наполеона I-го до нынѣшней республики. Представительное собраніе играетъ здѣсь роль мѣстной законодательной палаты. Оно дѣлаетъ предоставленныя ему закономъ постановленія о мѣстныхъ дѣлахъ, обсуждаетъ смѣты, разсматриваетъ отчеты и подаетъ свое мнѣніе о мѣстныхъ нуждахъ. Для этого оно собирается періодически. Но исполнительная власть всецѣло принадлежитъ областному начальнику, который такимъ образомъ играетъ двоякую роль: органа высшаго правительства и исполнительной власти относительно мѣстныхъ дѣлъ.

Основанія этой системы заключаются въ томъ, что 1) исполнительная власть дѣйствуетъ успѣшнѣе, когда она сосредоточена въ однихъ рукахъ; 2) что мѣстные интересы и общіе въ областномъ управленіи сливаются, а потому требуютъ общаго направленія. Правило, котораго постоянно держалась французская администрація, состояло въ томъ, что совѣщаніе есть дѣло многихъ, а исполненіе одного. При такой системѣ, управленіе несомнѣнно проще, дешевле и сильнѣе, нежели при раздѣленіи исполнительной власти; но правительственное начало рѣшительно преобладаетъ, хотя и ограничивается рѣшеніями мѣстныхъ представителей. Послѣдніе, имѣя независимую отъ нихъ и стоящую надъ ними исполнительную власть, лишаются существеннаго на нее вліянія, черезъ что значительно умаляется корпоративное значеніе союза. Здѣсь есть автономія, но нѣтъ самоуправленія.

Несовмѣстность такого порядка съ общественнымъ значеніемъ области, представляющей высшій союзъ мѣстныхъ интересовъ, повела къ тому, что эта система нынѣ вездѣ оставлена. Представителямъ области дается участіе въ самомъ управленіи. Однако и тутъ могутъ быть разныя степени. Выборныя лица либо образуютъ исполнительный совѣтъ, состоящій при начальникѣ области, либо имъ предоставляется самостоятельное управленіе собственно мѣстными дѣлами.

Къ первому разряду относятся упомянутыя выше Постоянныя Депутаціи, установленныя первоначально въ Бельгіи, а нынѣ введенныя и во Франціи, а затѣмъ и въ Пруссіи, гдѣ онѣ именуются Провинціальными Совѣтами. Эта система имѣетъ ту выгоду, что мѣстное управленіе не раздѣляется на двѣ части, а образуетъ одно цѣлое, съ общимъ направленіемъ. Но областной начальникъ, ограниченный въ своихъ дѣйствіяхъ Постоянною Депутаціею, получаетъ здѣсь двойственный характеръ: съ одной стороны онъ остается исполнителемъ приказаній правительства, съ другой стороны онъ является исполнителемъ рѣшеній собранія, подъ постояннымъ наблюденіемъ состоящаго при немъ выборнаго совѣта. Тутъ неизбѣжны внутренняя разладица и столкновенія, изъ которыхъ есть одинъ только правильный исходъ: раздѣленіе вѣдомства, съ предоставленіемъ собственно мѣстныхъ дѣлъ представителямъ общества, подъ контролемъ правительственной власти. Только черезъ это начальникъ области получаетъ подобающее ему положеніе; онъ является не исполнителемъ воли мѣстнаго представительства, а органомъ центральной власти, имѣющей высшій контроль надъ мѣстнымъ самоуправленіемъ.

Эта система существуетъ у насъ. Она введена и въ Пруссіи, гдѣ рядомъ съ Провинціальнымъ Совѣтомъ, состоящимъ при оберъ-президентѣ провинціи, установлена Провинціальная Депутація (Provincialausschuss) съ самостоятельнымъ исполнительнымъ органомъ, въ лицѣ земскаго директора (Landesdirector), или земскаго начальника (Landeshauptmann). Затрудненіе заключается здѣсь въ раздѣленіи собственно мѣстныхъ дѣлъ и государственныхъ. И тутъ нормальное правило состоитъ въ предоставленіи собственно мѣстнаго хозяйства органамъ самоуправленія. Чѣмъ болѣе имъ ввѣряется собственно государственныхъ дѣлъ, тѣмъ больше они должны подчиняться правительственной власти. Ограниченіемъ вѣдомства обезпечивается самостоятельность. Но въ этихъ предѣлахъ имъ должна быть предоставлена достаточная власть для исполненія своихъ обязанностей. Эта власть, конечно, можетъ придти въ столкновеніе съ другими: гдѣ на одномъ поприщѣ дѣйствуютъ разныя власти, столкновенія неизбѣжны. Разрѣшеніе ихъ принадлежитъ высшему административному судилищу, поставленному

въ независимое положеніе. Оно составляетъ высшую гарантію всякаго самоуправленія.

Правительственный контроль необходимъ и для уравновѣшенія различныхъ элементовъ, входящихъ въ составъ областнаго представительства. Эти элементы суть крупное землевладѣніе, города и села. Эти элементы могутъ имѣть сословный характеръ. Тогда мѣсто крупнаго землевладѣнія занимаетъ дворянство, какъ высшее сословіе въ государствѣ. Тамъ, гдѣ сословныя различія сглаживаются, мелкое землевладѣніе естественно входитъ въ составъ сельскихъ общинъ, но крупное землевладѣніе остается самостоятельнымъ общественнымъ элементомъ, который имѣетъ свой характеръ и свое значеніе, и которому, поэтому, подобаетъ особое мѣсто въ представительствѣ. Это—аристократическій элементъ мѣстности. Въ другихъ отдѣлахъ государственной науки будетъ доказано, что крупное землевладѣніе всегда и вездѣ составляетъ одну изъ существенныхъ основъ всякаго прочнаго общественнаго и государственнаго быта; въ земледѣльческихъ странахъ въ особенности, крупныя имѣнія являются центрами культуры и разсадниками просвѣщенія. Здѣсь мы должны указать лишь на то, что юридическій строй долженъ выражать существующее въ жизни отношеніе общественныхъ элементовъ; Поэтому и сочетаніе ихъ въ совокупномъ представительствѣ зависитъ отъ разнообразія историческихъ и жизненныхъ условій, въ которыхъ находится народъ. Общей мѣрки тутъ нѣтъ. Вообще, задача разумнаго законодательства заключается въ томъ, чтобы при справедливомъ соблюденіи всѣхъ интересовъ, дать перевѣсъ образованнымъ элементамъ; слѣдовательно, все зависитъ отъ того, гдѣ они находятся. Чѣмъ менѣе развита городская жизнь, тѣмъ большее значеніе имѣетъ въ этомъ отношеніи крупное землевладѣніе и тѣмъ высшее положеніе оно естественно занимаетъ въ мѣстномъ представительствѣ.

Однако, область только при небольшомъ объемѣ можетъ служить главнымъ центромъ для корпоративныхъ интересовъ. Какъ скоро границы ея расширяются и заключаютъ въ себѣ разнообразіе условій, такъ требуется меньшая единица, гдѣ бы могли сходиться однородные элементы. Таковою служитъ округъ. Если крестьянство естественно преобладаетъ въ селѣ, промышленный классъ въ городѣ, то главнымъ центромъ крупнаго землевладѣнія является округъ.

3. Округъ.

Какъ объяснено выше, округъ имѣетъ двоякое значеніе: административное и общественное. Чисто административные округи могутъ быть больше или меньше области. Мы видѣли, что французскіе департа-

менты и прусскія провинціи раздѣляются на такіе административные округи. Но могутъ быть округи, обнимающіе нѣсколько областей, какъ для общаго управленія, такъ и по отдѣльнымъ частямъ. Таковы, напримѣръ, наши мѣстныя генералъ-губернаторства. Округи, установляемые по отдѣльнымъ частямъ, могутъ даже не совпадать другъ съ другомъ. Такъ образуются отдѣльные округи военные, судебные, путей сообщенія, народнаго просвѣщенія. Все это имѣетъ въ виду удобство управленія.

Гораздо важнѣе округи, имѣющіе вмѣстѣ корпоративный характеръ. И они, какъ мы видѣли, могутъ быть двоякаго рода: они представляютъ либо соединенія общинъ, либо подраздѣленія области.

Первые установляются собственно съ административною цѣлью, вслѣдствіе недостаточности отдѣльныхъ общинъ для исполненія возложенныхъ на нихъ задачъ. Но такъ какъ эти задачи суть вмѣстѣ собственные интересы общинъ, то они имѣютъ и общественное значеніе. Послѣднее можетъ даже быть преобладающимъ; въ такомъ случаѣ управленіе ихъ основывается на выборномъ началѣ. Таковы, напримѣръ, въ Англіи союзы приходовъ (unions), составляемые для общественнаго призрѣнія и другихъ цѣлей. Таковы же наши волости, хотя главное значеніе послѣднихъ заключается въ исполненіи правительственныхъ распоряженій, въ отношеніи къ сельскому населенію, вслѣдствіе чего волостной старшина является подчиненнымъ лицемъ, а волостной писарь назначается начальствомъ. Въ Германіи, самый волостной начальникъ (Amtsvorsteher) назначается правительствомъ изъ списка мѣстныхъ лицъ, составляемаго Окружнымъ Собраніемъ. Но такъ какъ должность его почетная и безвозмездная, то этимъ въ нѣкоторой мѣрѣ обезпечивается самостоятельность мѣстнаго управленія. Рядомъ съ нимъ состоитъ Волостной Комитетъ или Управа (Amtsausschuss), составленная изъ общинныхъ старостъ, изъ владѣльцевъ самостоятельныхъ имѣній, а иногда и изъ нѣкоторыхъ выборныхъ лицъ.

Если соединенія общинъ установляются преимущественно съ административными цѣлями, то подраздѣленія областей нерѣдко имѣютъ въ виду упроченіе корпоративной связи черезъ облегченіе мѣстныхъ сношеній, затрудняемыхъ обширностью области. Такіе округи составляютъ настоящіе союзы крупнаго землевладѣнія, по существу своему выдѣляющагося изъ общинъ. Къ нимъ примыкаютъ и другіе элементы; но первое остается преобладающимъ. Таково значеніе прусскихъ округовъ (Kreise), гдѣ въ общее собраніе соединяются представители крупнаго землевладѣнія, городовъ и селъ. Здѣсь управленіе основано на сліяніи государственныхъ дѣлъ и земскихъ. До новѣйшаго времени единственнымъ исполнительнымъ органомъ былъ ландратъ, назнача-

емый королемъ изъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ, по представленію нѣсколькихъ кандидатовъ Окружнымъ Собраніемъ, должность, мало оплачиваемая, почетная и независимая. Ему ввѣрялось все мѣстное управленіе; онъ былъ служителемъ государства, агентомъ правительства въ округѣ, а вмѣстѣ представителемъ и руководителемъ Окружнаго Собранія. Нынѣ, по закону 1872 года, ему придана состоящая подъ его предсѣдательствомъ выборная Управа (Kreisausschuss) собственно для мѣстныхъ дѣлъ.

Подобное же устройство имѣетъ и нашъ уѣздъ, однако съ раздѣленіемъ вѣдомства. Также какъ въ губерніи, мѣстныя дѣла ввѣрены выборной Земской Управѣ. По Положенію 1863 г.. Уѣздное Собраніе составлялось изъ выборныхъ отъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ, городовъ и селъ. Нынѣ законодательство возвратилось къ сословному дѣленію: мѣсто личныхъ землевладѣльцевъ заступило дворянство, а остальные отнесены къ другимъ разрядамъ. Сословное начало сохранилось и въ уѣздномъ предводителѣ дворянства, который предсѣдательствуетъ, какъ въ Земскомъ Собраніи, такъ и въ Уѣздномъ по крестьянскимъ дѣламъ Присутствіи, составляющемъ высшій административный органъ для сельскаго управленія. Агентомъ правительства является исправникъ, завѣдующій полиціей; но можно сказать, что главный центръ тяжести уѣзднаго управленія лежитъ въ безвозмездной и почетной должности уѣзднаго предводителя, что оправдывается историческимъ и фактическимъ положеніемъ дворянства, которое составляетъ, можно сказать, почти единственный образованный элементъ въ уѣздѣ.

При такомъ корпоративномъ устройствѣ уѣзда возникаетъ вопросъ объ отношеніи уѣзднаго земскаго управленія къ областному. Если уѣздъ составляетъ основной мѣстный союзъ, то въ немъ естественно лежитъ центръ тяжести корпоративнаго управленія. Область приходитъ только на помощь тамъ, гдѣ требуются болѣе обширныя средства или въ силу общей солидарности. Но такъ какъ область составляетъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, высшую инстанцію въ вопросахъ контроля и при столкновеніяхъ съ правительственными властями, то она черезъ это получаетъ преобладающее значеніе. Особенно въ отношеніяхъ къ государству, не округъ, а область играетъ главную роль. Однако и тутъ все зависитъ отъ мѣстныхъ условій и отъ характера элементовъ, входящихъ въ составъ управленія. Даже при одномъ и томъ же законѣ, въ однихъ мѣстностяхъ преобладающее значеніе можетъ получить одинъ союзъ, а въ другихъ другой.

Изъ всего этого ясно, что относительно мѣстнаго управленія менѣе, нежели гдѣ-либо, можно установлять какія-либо общія начала и правила. Сила и значеніе мѣстныхъ общественныхъ союзовъ зависятъ

прежде всего отъ состоянія общества, отъ тѣхъ элементовъ, которые въ немъ выработались и упрочились; а такъ какъ эти элементы, а равно и ихъ отношенія, чрезвычайно разнообразны, то столь же разнообразно и вытекающее изъ нихъ общественное устройство. Призывая общественныя силы къ участію въ управленіи, законодательство не можетъ руководствоваться чисто теоретическими соображеніями. Здѣсь главнымъ указателемъ должна быть самая жизнь, съ ея безконечно разнообразными и измѣняющимися отношеніями.

ГЛАВА VI.

Центральное управленіе.

Центральное управленіе гораздо менѣе сложно, нежели мѣстное. Оно заключаетъ въ себѣ только одинъ элементъ: правительственный. Причина та, что здѣсь только одинъ предметъ вѣдомства: общіе государственные интересы, которые составляютъ одно цѣлое, а потому должны находиться въ однихъ рукахъ. Участіе народнаго представительства ограничивается контролемъ со стороны законодательнаго собранія.

Въ самомъ управленіи различаются законодательная сторона, то-есть изданіе общихъ постановленій, собственно администрація и, наконецъ, контроль.

Объ изданіи общихъ постановленій говорено выше, въ главѣ о законодательствѣ. Мы видѣли, что тамъ, гдѣ постановленія, согласно съ существомъ дѣла, отличаются отъ закона, обсужденіе ихъ лучше всего ввѣряется высшему учрежденію, состоящему изъ лицъ, знакомыхъ съ администраціею, но непричастныхъ дѣятельному управленію, а потому способныхъ возводить измѣняющіяся потребности къ постояннымъ началамъ правительственной дѣятельности и соображать ихъ съ законами и преданіями. Таковъ французскій Государственный Совѣтъ. Въ конституціонныхъ государствахъ, гдѣ министерства часто мѣняются подъ вліяніемъ случайныхъ сочетаній различныхъ партій, подобное учрежденіе вдвойнѣ необходимо.

Собственно управленіе, не смотря на то, что по идеѣ оно должно составлять единое цѣлое, раздѣляется на отдѣльныя отрасли. Этого требуютъ обширность и сложность дѣлъ. Раздѣленіе можетъ быть различное; однако есть нѣкоторыя главныя рубрики, которыя остаются вездѣ, гдѣ есть сколько-нибудь развитая администрація. Таковы: 1) иностранныя дѣла; 2) военное управленіе, которое раздѣляется на сухопутное и морское; 3) финансы; 4) управленіе судебною частью; 5) церковныя дѣла; 6) внутреннія дѣла, заключающія въ себѣ попе-

ченіе о благоустройствѣ и благосостояніи. Послѣднее вѣдомство такъ обширно, что отъ него обыкновенно отдѣляются различныя отрасли съ спеціальнымъ характеромъ. Таковы а) пути сообщенія, требующія особенной техники; б) земледѣліе, промышленность и торговля; в) народное просвѣщеніе. Гдѣ есть обширныя колоніи, учреждается особое для нихъ управленіе. Нѣкоторыя изъ этихъ отраслей нерѣдко соединяются съ другими, напримѣръ промышленность съ финансами, колоніи съ морскимъ министерствомъ, церковныя дѣла съ внутренними или съ народнымъ просвѣщеніемъ. Управленіе дѣлами церкви можетъ быть всецѣло ввѣрено церковнымъ учрежденіямъ, при которыхъ состоитъ представитель правительства, какъ блюститель интересовъ государства. Это—форма, наиболѣе соотвѣтствующая правильнымъ отношеніямъ государства къ церкви.

Означенныя отрасли могутъ имѣть различное устройство, а именно: 1) коллегіальное; 2) единоличное; 3) смѣшанное. На первомъ началѣ основаны коллегіи, на второмъ министерства, на третьемъ коллегіи, состоящія подъ предсѣдательствомъ министровъ. Такъ какъ исполненіе прежде всего требуетъ единства дѣйствій и отвѣтственности, то оно лучше всего ввѣряется одному лицу, которое обставляется надлежащими совѣщательными учрежденіями. Поэтому, въ настоящее время, во всѣхъ европейскихъ государствахъ принято учрежденіе министерствъ.

Они состоятъ, подъ начальствомъ министра, изъ отдѣльныхъ частей, которыя, въ свою очередь, могутъ имѣть устройство коллегіальное, единоличное или смѣшанное. Въ первомъ случаѣ отдѣльными частями министерства управляютъ коллегіи. Такого рода учрежденія встрѣчаются въ Англіи, напримѣръ Адмиралтейская Коллегія, Остъ-Индскій Совѣтъ, Торговая Палата. Во второмъ случаѣ отдѣльныя части, называемыя обыкновенно департаментами, состоятъ подъ управленіемъ отдѣльныхъ лицъ, директоровъ, подъ начальствомъ которыхъ, въ свою очередь, состоятъ начальники отдѣленій, такъ что все министерство образуетъ іерархію съ единоличнымъ устройствомъ во всѣхъ своихъ частяхъ. Въ третьемъ случаѣ, рядомъ съ этою бюрократическою іерархіей стоятъ совѣщательныя учрежденія. Это—сочетаніе наиболѣе цѣлесообразное, ибо здѣсь соединяется основательность коллегіальнаго совѣщанія съ быстротою и силой единоличнаго исполненія.

Таково устройство различныхъ отраслей. Но управленіе требуетъ и сведенія ихъ къ единству. Оно установляется или верховною правительственною коллегіею, которой подчиняются отдѣльныя отрасли, или совѣщаніемъ исполнителей. Первое болѣе согласуется съ учрежденіемъ коллегій, второе съ учрежденіемъ министерствъ. Въ верховную кол-

легію входятъ и завѣдующіе отдѣльными отраслями, но къ нимъ присоединяются и другія лица, изъ чего образуется постоянное учрежденіе. Таковъ былъ Правительствующій Сенатъ, учрежденный Петромъ Великимъ; таковы же были въ старой Франціи Государственный Совѣтъ и въ Англіи Тайный Совѣтъ (Privy Council), нынѣ сохраняющій чисто номинальное значеніе. При учрежденіи министерствъ главная отвѣтственность за управленіе возлагается на отдѣльныя лица; единство же управленія установляется ихъ совѣщаніемъ.

Совѣщаніе можетъ имѣть двоякое значеніе: политическое и административное. Первое состоитъ въ обсужденіи важныхъ политическихъ мѣръ и общаго направленія политики. Съ этою цѣлью министры собираются по мѣрѣ надобности, нерѣдко подъ предсѣдательствомъ главы государства, монарха или президента республики. При конституціонныхъ учрежденіяхъ такія совѣщанія тѣмъ болѣе необходимы, что здѣсь министерство образуетъ такъ-называемый *кабинетъ*, солидарно отвѣтственный передъ палатами. Тамъ, гдѣ установилось парламентское правленіе, обыкновенно одному лицу поручается составленіе министерства, которое совокупно держится и падаетъ, что не исключаетъ, впрочемъ, частныхъ перемѣнъ, вызываемыхъ отдѣльными случаями, какъ-то, личными ошибками или несостоятельностью того или другаго министра. Гдѣ нѣтъ парламентскаго правленія, монархъ по своему усмотрѣнію назначаетъ и смѣняетъ министровъ; но все-таки для поддержанія политики передъ палатами требуется единство направленія, которое одно обезпечиваетъ правильный ходъ дѣлъ. Напротивъ, въ самодержавномъ правленіи между министрами нерѣдко встрѣчается противоположность взглядовъ и направленій. Здѣсь каждый министръ ограничивается своею областью, а такъ какъ нѣтъ оппозиціи, высказывающей во всеуслышаніе свои взгляды и критикующей мѣры правительства, то приходится допускать разнорѣчіе въ самомъ управленіи; только этимъ путемъ монархъ можетъ слышать разные голоса и не рискуетъ попасть подъ вліяніе одностороннихъ воззрѣній. Этимъ, безъ сомнѣнія, ослабляется требуемое единство управленія; но такъ какъ верховное рѣшеніе принадлежитъ здѣсь одному лицу, а министры играютъ второстепенную роль, то проистекающее отсюда неизбѣжное зло представляетъ менѣе опасности.

Кромѣ этихъ политическихъ совѣщаній, въ видахъ единства управленія необходимы и совѣщанія въ чисто административномъ отношеніи, дабы мѣры и распоряженія въ одномъ министерствѣ находили содѣйствіе, а не противорѣчіе, въ другихъ. Они нужны и для рѣшенія административныхъ дѣлъ, касающихся нѣсколькихъ отраслей или выдающихся по своей важности. Изъ такихъ совѣщаній о текущихъ дѣ-

лахъ можетъ образоваться постоянное административное учрежденіе, каковъ, напримѣръ, у насъ Комитетъ Министровъ, или же они могутъ примыкать къ Государственному Совѣту, какъ высшему административному мѣсту.

Недостаточно однако установленія единства направленія; необходимъ и контроль надъ исполненіемъ. Онъ можетъ быть троякій: политическій, судебно-административный и финансовый. Первый касается общаго направленія, второй исполненія, третій употребленія суммъ.

Политическій контроль въ самодержавномъ правленіи принадлежитъ самому монарху, а въ конституціонныхъ государствахъ палатамъ. Въ послѣднемъ случаѣ онъ производится не только путемъ принятія или отверженія предлагаемыхъ министерствомъ мѣръ, но и посредствомъ запросовъ о частныхъ случаяхъ, въ которыхъ выражается общее направленіе политики. Это имѣетъ ту выгоду, что при гласномъ обсужденіи ничто не остается скрытымъ и каждое дѣло освѣщается со всѣхъ сторонъ. Невыгода состоитъ въ томъ, что министерство должно постоянно защищать свое положеніе, что отвлекаетъ его отъ дѣлъ управленія. Къ тому же, множество пустыхъ запросовъ со стороны оппозиціи поглощаютъ драгоцѣнное время, нужное для законодательныхъ работъ. Современныя французскія палаты представляютъ тому живой примѣръ. Лѣкарствомъ противъ этого зла служитъ хорошій регламентъ, удѣляющій запросамъ лишь извѣстное количество времени.

Судебно-административный контроль надъ дѣйствіями центральной власти предоставляется высшему коллегіальному учрежденію, которое служитъ хранителемъ постоянныхъ нормъ управленія, подвергающихся искаженію и колебаніямъ при частой смѣнѣ министровъ. Типомъ такого учрежденія является французскій Государственный Совѣтъ, который соединяетъ въ себѣ административно-законодательныя и административно-судебныя функціи, служа вмѣстѣ съ тѣмъ лучшимъ совѣщательнымъ оргаиомъ для всякихъ общихъ мѣръ и рѣшеній. Мы уже видѣли различную организацію административной юстиціи въ высшей инстанціи; иногда она ввѣряется особому учрежденію, состоящему изъ безсмѣнныхъ лицъ, частью по крайней мѣрѣ съ судебнымъ характеромъ. Но всего цѣлесообразнѣе устроить для этого особое присутствіе въ Государственномъ Совѣтѣ, какъ высшей административной коллегіи, съ присоединеніемъ членовъ судебнаго вѣдомства. Этимъ охраняется единство управленія, высшимъ органомъ котораго является учрежденіе, возвышающееся надъ личными взглядами постоянно смѣняющихся исполнителей. Необходимо только, чтобы это учрежденіе пользовалось должною независимостью и вѣсомъ. Иначе оно можетъ

обратиться въ чистое орудіе правящихъ лицъ, и тогда контроль становится фиктивнымъ.

Наконецъ, финансовый контроль всего лучше производится счетными палатами, то есть независимыми коллегіями съ судебнымъ характеромъ. Онѣ разсматриваютъ представляемые имъ отчеты и произносятъ свои окончательные приговоры. Бываютъ и другаго рода учрежденія; такъ напримѣръ у насъ контроль ввѣряется министерству, управляемому однимъ лицемъ. Но такое устройство гораздо менѣе соотвѣтствуетъ существу дѣла.

Таковы учрежденія центральнаго управленія. Намъ остается разсмотрѣть отдѣльныя, означенныя выше отрасли. Изъ нихъ судебнаго управленія мы коснулись уже выше, въ отдѣлѣ о судѣ. Церковное управленіе опредѣляется отношеніями государства къ церкви. Здѣсь мы изложимъ главныя черты управленія военнаго, финансоваго, иностранныхъ и внутреннихъ дѣлъ.

ГЛАВА VII.

Военное управленіе.

Государство имѣетъ нужду въ защитѣ противъ внѣшнихъ враговъ и въ средствахъ заставить другихъ уважать его права. Этой цѣли служатъ военныя силы, сухопутныя и морскія. Войско употребляется и для охраненія внутренняго порядка и безопасности; оно составляетъ одно изъ главныхъ орудій власти. Требуя отъ подданныхъ безусловнаго повиновенія въ области гражданскихъ отношеній, государство должно имѣть въ рукахъ такую силу, которая бы значительно превосходила всякія частныя силы, могущія возникнуть въ обществѣ. Отсюда важное политическое значеніе военнаго управленія.

Войско можетъ быть устроено различнымъ образомъ. Въ древнихъ республикахъ господствовала система всеобщаго вооруженія. Каждый гражданинъ былъ вмѣстѣ и воинъ. Онъ обязанъ былъ всегда идти по призыву отечества. Это вытекало изъ самаго характера древней жизни. Гражданинъ прежде всего принадлежалъ государству; главное его призваніе состояло въ политической дѣятельности, а частныя занятія были для него дѣломъ второстепеннымъ. Поэтому, пользованіе политическими правами и исполненіе политическихъ обязанностей, въ томъ числѣ и военной службы, неразрывно связывались съ правомъ гражданства. Вмѣстѣ съ свободою, гражданину вручалось и оружіе для ея охраненія. Только по недостатку настоящихъ гражданъ призывались и неполные граждане — метойки и вольноотпущенные, а въ случаѣ крайности оружіе ввѣрялось и рабамъ.

Къ туземному войску присоединялись союзники. Аристократическія республики, каковъ былъ Кареагенъ, употребляли и наемныя войска; но это всегда было для нихъ источникомъ слабости. Главная сила древнихъ республикъ покоилась на гражданскомъ войскѣ.

Эта система, основанная на самозащитѣ свободныхъ лицъ, могла держаться только пока существовала свобода. Когда же древнія республики пали и на развалинахъ ихъ возникли обширныя монархіи, естественно водворилась система вербованныхъ войскъ. Таковы были войска Римской Имперіи, которыя управляли судьбами міра.

На совершенно иныхъ началахъ строилось средневѣковое ополченіе. Среди варварскихъ племенъ, покорившихъ Римскую Имперію, господствовалъ дружинный порядокъ. Дружина была ничто иное какъ толпа людей, собранныхъ около вождя, выдающагося своею доблестью, знатностью или могуществомъ. Это было частное товарищество для военныхъ предпріятій. Всякій членъ дружины обязывался вѣрностью и повиновеніемъ вождю, но принадлежность къ дружинѣ была добровольная. Когда варвары завоевали римскія области, начальникъ дружины получилъ значеніе верховнаго владѣльца земли, или князя. Дружинники или остались собранными около него, или же усѣлись по областямъ, однако съ обязанностью слѣдовать призыву вождя въ случаѣ войны. Осѣдлость дала дружинѣ новый характеръ: дружинная связь превратилась въ феодальную, основанную на поземельной собственности. Вассалъ получалъ отъ господина участокъ земли, или даже цѣлую область, въ пожизненное, а впослѣдствіи и въ потомственное владѣніе, въ замѣнъ чего онъ обязывался нести военную службу. Непосредственные ленники князя въ свою очередь имѣли вассаловъ, которые находились къ нимъ въ такихъ же отношеніяхъ. Все это составляло іерархію, связанную поземельныхъ владѣніемъ и военною службою. Общей государственной обязанности здѣсь не было; служба основывалась на частныхъ отношеніяхъ вассала къ господину, на постоянно возобновлявшемся договорѣ, переходившемъ потомственно отъ одного владѣльца къ другому.

Этимъ частнымъ характеромъ отношеній, составлявшимъ, какъ мы знаемъ, отличительную черту средневѣковаго порядка, феодальная система отличается отъ другихъ подобныхъ явленій, основанныхъ точно также на связи поземельнаго владѣнія съ военною службой, но вытекающихъ изъ началъ государственныхъ. Такова была установившаяся въ древней Россіи помѣстная система. Въ средніе вѣка, у насъ, также какъ на Западѣ, военная сила князей основывалась на частныхъ договорахъ съ боярами и слугами. Но при постоянномъ передвиженіи бояръ эти договоры были временные и не связывались съ

поземельнымъ владѣніемъ, которое, при тогдашнихъ условіяхъ, имѣло мало значенія. Эта связь установилась только тогда, когда на развалинахъ удѣльной системы возникло единое государство, а съ тѣмъ вмѣстѣ прекратились переѣзды бояръ. Служилымъ людямъ, превратившимся въ холоповъ государя, стали раздавать помѣстья, съ которыхъ они несли свою службу. Это было нѣчто аналогическое феодальной системѣ; и здѣсь и тамъ службу несло особое военное сословіе, связанное съ землею. Однако различіе между ними было громадное: помѣстная система основывалась не на частныхъ отношеніяхъ помѣщика къ господину, а на общей государственной обязанности служилаго сословія. Изъ этого вытекало другое начало, столь же существенное: феодальныя обязанности были опредѣленныя; вассалы обязаны были служить только извѣстное число дней, послѣ чего они могли уходить; обязанности же помѣщиковъ опредѣлялись единственно потребностями государства. Они должны были являться по всякому призыву верховной власти и оставаться на службѣ, пока ихъ не распускали. Основаніе различія заключалось въ томъ, что феодальная система выражала въ себѣ господство частнаго права, а помѣстная система была установлена возникшимъ государствомъ.

Но недостатки обѣихъ были одни и тѣже. Военные люди собирались только во время войны, слѣдовательно не могли имѣть привычки дѣйствовать вмѣстѣ. Самое собраніе этихъ ополченій было дѣло не легкое, а потому государство не всегда могло располагать своими силами. Развитіе государственныхъ потребностей повело къ установленію постоянныхъ войскъ.

И эта система проходила черезъ различныя видоизмѣненія. Прежде всего явились наемныя войска. Таковы были итальянскіе кондоттіеры и нѣмецкіе ландскнехты. Частные люди собирали около себя дружину и предлагали свои услуги за деньги. Эта форма должна была скоро исчезнуть, какъ совершенно несовмѣстная съ государственнымъ порядкомъ. Отлична отъ нея система вербованныхъ войскъ. Здѣсь само правительство нанимаетъ желающихъ служить, какъ туземцевъ, такъ и иностранцевъ. Эта система основана на полной свободѣ лицъ; но она возможна только тамъ, гдѣ вслѣдствіе особенныхъ условій страны не нужно держать большаго постояннаго войска. При усиленныхъ государственныхъ требованіяхъ приходится прибѣгать къ принудительной службѣ. Послѣдняя, въ свою очередь, можетъ быть двоякаго рода: войско можетъ или составлять отдѣльное сословіе или пополняться общею повинностью гражданъ. Военное сословіе можетъ не быть наслѣдственнымъ; оно образуется вслѣдствіе того, что военная служба составляетъ не срочную повинность служащихъ, а призваніе

всей жизни. Такого рода военными сословіями были у насъ въ древности стрѣльцы и другія подобныя имъ войска; таковы же были турецкіе янычары и египетскіе мамелюки. Таковы, въ сущности, до новѣйшаго времени были и наши солдаты; набираясь изъ податныхъ сословій, они не только сами до старости должны были нести военную службу, но и дѣти ихъ становились солдатами. Къ той же категоріи относится и господствовавшая у насъ въ первой половинѣ XVIII-го вѣка принудительная служба дворянства. Съ Петра Великаго помѣстная система, позволявшая служилымъ людямъ жить на мѣстахъ, замѣнилась пожизненною службой въ постоянномъ войскѣ. Но такая повинность слишкомъ тяжело падаетъ на подлежащія ей сословія, а потому она рано или поздно уступаетъ мѣсто системѣ наборовъ, которая, признавая военную повинность общею для всѣхъ гражданъ, или, по крайней мѣрѣ для массы народонаселенія, выдѣляетъ изъ нихъ, путемъ очереди или жребія, нѣкоторую часть, обязанную въ теченіи извѣстнаго числа лѣтъ оставаться подъ знаменами. Эта система впервые была введена во Франціи во время Революціи и затѣмъ принята другими европейскими государствами. Однако и на этомъ дѣло не остановилось. Потребовались новыя напряженія, вслѣдствіе чего военная повинность распространилась въ большей или меньшей степени на всѣхъ способныхъ носить оружіе. Примѣръ подала Пруссія послѣ 1806 года. Громадные ея успѣхи въ новѣйшее время заставили и другихъ послѣдовать ея примѣру. Въ настоящее время эта система установилась почти во всѣхъ европейскихъ государствахъ.

Однако и теперь еще встрѣчаются остатки прежнихъ порядковъ. Такъ, помѣстная система сохранилась въ Швеціи подъ именемъ *Индельта* (раздѣленной арміи). Здѣсь общины поставляютъ извѣстное число солдатъ, пѣшихъ или конныхъ, отводятъ имъ земельные участки для поселенія и пропитанія и, кромѣ того, даютъ имъ нѣкоторое содержаніе. Эти поселенцы не находятся на постоянной службѣ, но собираются ежегодно на короткое время для военныхъ упражненій. Подобное этому устройство существуетъ въ Австріи, на Военной Границѣ. Таковы же и наши казаки.

Система вербованныхъ войскъ удержалась въ Англіи, въ Голландіи, а также въ Соединенныхъ Штатахъ. Въ Англіи, кромѣ того, есть и обязательная милиція для внутренней защиты. Но она рѣдко собирается и потеряла всякое значеніе. Недостатокъ войска восполняется корпусами волонтеровъ, которые упражняются и въ мирное время.

Въ Швейцаріи существуетъ система всеобщаго вооруженія, но болѣе въ видѣ милиціи. Вслѣдствіе нейтральнаго положенія Союза, по-

стояннаго войска здѣсь нѣтъ, но всѣ граждане обязаны носить оружіе. Исключеніе дѣлается только для неспособныхъ и для нѣкоторыхъ общественныхъ должностей, въ замѣнъ чего лица, пользующіяся льготой, уплачиваютъ особую военную подать. Милиція собирается ежегодно, на непродолжительные сроки, для военныхъ упражненій; но она обязана всегда явиться по призыву правительства. Отъ 20 до 32 лѣтъ продолжается служба войсковая (Auszug), отъ 32 до 44 резервная, или въ ландверѣ. Въ прежнее время отдѣльные кантоны имѣли свои правила и свое управленіе; съ 1874 года вся военная часть состоитъ въ вѣдѣніи союзной власти.

Система всеобщей военной повинности, установленная нынѣ въ Германской Имперіи, основана на томъ, что каждый гражданинъ обязанъ прослужить извѣстное число лѣтъ въ военной службѣ. Но такъ какъ количество людей велико и содержаніе ихъ всѣхъ подъ знаменами было бы слишкомъ обременительно для государства и для общества, то изъ числа подоспѣвшихъ къ службѣ, обыкновенно двадцати или двадцатиоднолѣтнихъ, въ дѣйствительную службу принимается только извѣстная часть, опредѣляемая ежегодно и назначаемая по жребію, какъ въ системѣ наборовъ; остальные же причисляются къ запасу. Самый срокъ службы назначается короткій: три года подъ знаменами и четыре въ запасѣ. Однако и по истеченіи этихъ сроковъ гражданинъ еще не освобождается отъ службы; онъ поступаетъ въ ландверъ, или милицію, гдѣ онъ служитъ еще пять лѣтъ. Наконецъ, прослужившіе эти сроки, до 42 лѣтъ включительно, могутъ, въ случаѣ нужды, призываться къ общему ополченію (Landsturm).

Въ другихъ государствахъ приняты другіе сроки и другія названія. Такъ напримѣръ, во Франціи призываемый обязанъ прослужить пять лѣтъ въ дѣйствующемъ войскѣ, четыре года въ запасѣ, затѣмъ пять лѣтъ въ территоріальной арміи, соотвѣтствующей милиціи, и пять лѣтъ въ резервѣ территоріальной арміи, соотвѣтствующемъ ополченію. У насъ, для вынувшихъ жребій установляется пятнадцатилѣтній срокъ службы, изъ котораго шесть лѣтъ на дѣйствительной службѣ и девять лѣтъ въ запасѣ. Не вынувшіе жребія, а равно и уволенные изъ запаса, до сорокалѣтняго возраста причисляются къ ополченію, которое созывается только въ случаѣ нужды, особыми манифестами. Многимъ изъ призываемыхъ даются бóльшія или меньшія льготы, по семейному положенію, напримѣръ единственнымъ сыновьямъ а также семействамъ, уже поставившимъ рекрута, или же по особому призванію, напримѣръ учителямъ и лицамъ духовнаго званія. Установляются также общія льготы по образованію. Учащимся, вообще, даются отсрочки. Наконецъ, допускаются вольноопредѣляющіеся,

которые, прослуживъ одинъ годъ въ дѣйствительной службѣ, перечисляются въ запасъ и могутъ посвятить себя другимъ занятіямъ. Это дѣлается съ цѣлью облегчить приготовленіе къ профессіямъ, требующимъ значительной умственной подготовки. Воинская повинность не должна лишать общество самыхъ полезныхъ дѣятелей на гражданскомъ поприщѣ. Поэтому, всѣ подобныя льготы совершенно умѣстны. О замѣщеніи сказано выше. Такъ какъ исполненіе воинской повинности предполагаетъ способность носить оружіе, то, разумѣется, исключаются больные, увѣчные, малорослые, вообще имѣющіе физическіе недостатки, препятствующіе исправленію военной службы. Но такъ какъ ношеніе оружія есть вмѣстѣ съ тѣмъ право, которое сообщаетъ извѣстную честь, то исключаются иногда и опороченные судомъ.

При системѣ всеобщей повинности ополченіе связывается съ войскомъ; но при системѣ наборовъ оно можетъ составлять совершенно отдѣльное учрежденіе. У насъ, какъ сказано, оно сзывается только въ чрезвычайныхъ случаяхъ, въ военное время. Какъ постоянное учрежденіе, оно можетъ исполнять обязанности мѣстной внутренней стражи, служа вмѣстѣ съ тѣмъ помощью для войска въ случаѣ нужды. Такова была существовавшая прежде во Франціи національная гвардія, на подобіе которой устроена и бельгійская гражданская гвардія (garde civique). Первоначально это учрежденіе возникло во времена Революціи. Это было народное войско, въ противоположность правительственному. Въ немъ видѣли существенную гарантію закона и свободы. Оно учреждается по общинамъ и здѣсь несетъ мѣстную, обыкновенную службу, въ качествѣ внутренней стражи. Но въ случаяхъ чрезвычайныхъ часть его можетъ быть мобилизирована въ помощь войску, образуя подвижную національную гвардію. Обязанность служить распространяется не только на гражданъ, но и на поселенныхъ въ мѣстности иностранцевъ, въ предѣлахъ извѣстнаго возраста. При этомъ однако допускаются многочисленныя исключенія для лицъ, занимающихъ общественныя должности. Кромѣ того, для дѣйствительной службы можетъ требоваться цензъ, или достаточное состояніе, чтобы сшить себѣ мундиръ. Черезъ это, охраненіе внутренней безопасности ввѣряется достаточнымъ классамъ. Вслѣдствіе народнаго характера этого учрежденія, офицеры въ немъ выборные; начальники же назначаются главою правительства изъ списка представляемыхъ ему кандидатовъ. При введеніи всеобщей воинской повинности, это учрежденіе потеряло свое значеніе.

При изложеніи государственнаго устройства было уже объяснено, что количество ежегоднаго набора, а равно и сроки службы, опредѣляются законодательною властью. Въ конституціонныхъ государствахъ

это дѣлается съ участіемъ народнаго представительства, ибо здѣсь дѣло идетъ о правахъ и обязанностяхъ гражданъ, а также о количествѣ требуемыхъ расходовъ. Черезъ это, палаты сохраняютъ нѣкоторое вліяніе на войско, которое, по существу своему, находится въ полномъ распоряженіи верховной правительственной власти. Иногда, въ видѣ исключенія, количество набора опредѣляется на нѣсколько лѣтъ впередъ, напримѣръ, въ Германіи въ настоящее время на семь лѣтъ. Въ Англіи, при системѣ вербованныхъ войскъ, ежегодно парламентомъ издается такъ называемый Актъ о возмущеніи (Mutiny Act), которымъ правительство уполномочивается содержать извѣстное количество постояннаго войска.

Закономъ опредѣляется и организація военныхъ силъ. Она приспособляется къ ихъ задачѣ—служить орудіемъ государственной власти для исполненія государственныхъ цѣлей. Для этого необходимо, чтобы всѣ части быстро и безпрепятственно подчинялись общему направленію. Въ этихъ видахъ требуется: 1) установленіе строгихъ правилъ дисциплины; 2) единоличное начальство надъ каждой отдѣльною частью: коллегіальное управленіе допускается лишь по завѣдыванію хозяйствомъ; 3) іерархическое подчиненіе начальствъ, для того чтобы сохранить единство направленія. Однимъ словомъ, главныя начала, на которыхъ держится войско, суть дисциплина и субординація. Для охраненія ихъ учреждается военный судъ, болѣе строгій и быстрый, нежели суды обыкновенные.

Изъ этихъ началъ истекаетъ общее правило, что войско разсуждать не можетъ. Оно должно только повиноваться. Поэтому, каждый вступающій въ его ряды приноситъ присягу въ безусловномъ повиновеніи начальству (Fahneneid). Съ этимъ связана и военная честь; нарушеніе повиновенія есть нарушеніе чести, присвоенной военному званію. Эта честь прямо вытекаетъ изъ тѣхъ высокихъ обязанностей, которыя войско призвано исполнять относительно отечества.

Однако, особенно въ конституціонныхъ государствахъ, такое безусловное повиновеніе начальству легко можетъ придти въ столкновеніе съ обязательнымъ для всѣхъ гражданъ повиновеніемъ закону. Войско подчиняется правительственной власти, а эта власть ограничена. Если она захочетъ употребить военную силу для низверженія конституціоннаго порядка, то войско, въ силу обязанности безусловнаго повиновенія, должно служить орудіемъ величайшаго беззаконія. Такъ и случилось во Франціи 18-го Брюмера и 2-го Декабря.

Для предупрежденія этого зла, заставляютъ иногда войско присягать въ вѣрности не только королю, но и конституціи. Насколько подобная присяга совмѣстна съ военнымъ званіемъ, это вопросъ спорный.

Противники конституціонной присяги утверждаютъ, что она противорѣчитъ присягѣ военной. Если войско обязывается безусловнымъ повиновеніемъ, то оно не можетъ разсуждать, согласно ли данное повелѣніе съ конституціей или нѣтъ. Это—вопросъ юридическій, часто весьма тонкій и спорный, который войско рѣшать не можетъ. Если оно въ правѣ отказать въ повиновеніи, подъ предлогомъ, что приказаніе противорѣчитъ конституціи, то нѣтъ болѣе субординаціи, а съ тѣмъ вмѣстѣ невозможенъ и порядокъ. Въ такомъ случаѣ, при всякомъ народномъ возстаніи во имя конституціи, войско должно рѣшать, кто правъ: возстающіе или правительство? то есть, оно становится верховнымъ судьею государственныхъ вопросовъ, а это совершенно извращаетъ его роль, а вмѣстѣ предупреждаетъ возможность быстраго подавленія возстаній и можетъ даже вести къ междоусобной войнѣ, если одна часть войска считаетъ повелѣніе конституціоннымъ, а другая нѣтъ.

На это защитники конституціонной присяги возражаютъ, что войско, какъ и всякая другая часть государства, не можетъ стоять внѣ закона. Если оно не обязано повиноваться конституціи, то начальникъ войска становится безусловнымъ властителемъ государства. Онъ имѣетъ въ рукахъ силу, превосходящую всякую другую, и можетъ безнаказанно нарушать законъ. Военная присяга не должна противорѣчить общей присягѣ, въ силу которой всѣ граждане обязываются не нарушать законовъ и уважать установленныя власти.

Съ этимъ послѣднимъ нельзя не согласиться: если конституціонная присяга не должна противорѣчить присягѣ военной, то и военная присяга не должна противорѣчить конституціонной. Изъ этого не слѣдуетъ однако, что войско должно становиться судьею всякаго приказанія и исполнять его только тогда, когда оно согласно съ конституціей. Охраненіе и толкованіе закона принадлежитъ не войску, а верховной власти, главнымъ образомъ власти законодательной, присвоенной народному представительству. Если граждане возстаютъ во имя конституціи, то возстаніе частныхъ лицъ во всякомъ случаѣ есть нарушеніе закона, а потому войско обязано его укротить. Противъ беззаконныхъ дѣйствій правительства должно дѣйствовать законными средствами, а не возмущеніемъ. Но съ другой стороны, если войско употребляется правительственною властью для низверженія народнаго представительства, то обязанность повиновенія прекращается, ибо войско, наравнѣ со всѣми гражданами, обязано уважать закономъ установленныя власти. Здѣсь опять оно не можетъ разсуждать, кто правъ и кто виноватъ. Оно обязано подавить возстаніе противъ законныхъ властей, но оно не въ правѣ ниспровергать самыя власти.

Въ этихъ предѣлахъ конституціонная присяга не заключаетъ въ себѣ ничего, что бы противорѣчило требованіямъ общественнаго порядка и назначенію войска. При всемъ томъ, на практикѣ могутъ встрѣтиться столкновенія обязанностей, но они болѣе рѣшаются духомъ господствующимъ въ войскѣ и въ народѣ, нежели юридическими постановленіями. Какъ народныя революціи, такъ и правительственные перевороты выходятъ изъ предѣловъ закона, и если они бываютъ иногда неизбѣжны, то они всегда оставляютъ по себѣ печальные слѣды.

Съ требованіемъ дисциплины и субординаціи естественно связано назначеніе начальствующихъ лицъ высшею властью. Въ древнихъ республикахъ были выборные военачальники. Такъ, Римляне выбирали консуловъ и военныхъ трибуновъ. Но въ то время войско и народъ составляли одно, и духъ дисциплины былъ такъ крѣпокъ, что выборные вожди встрѣчали полное повиновеніе. Какъ же скоро этотъ духъ ослабѣлъ, такъ войско стало любимыхъ своихъ вождей провозглашать правителями и такимъ образомъ сдѣлалось рѣшителемъ судебъ государства. О выборномъ началѣ въ національной гвардіи, какъ народномъ ополченіи, говорено выше.

Совершенно своеобразный способъ назначенія существовалъ въ Англіи до недавняго времени. Тамъ офицерскія мѣста продавались и покупались. Черезъ это они доставались въ руки богатыхъ и знатныхъ лицъ, которыя служили болѣе изъ чести. Такой порядокъ былъ явленіемъ аристократическаго строя; но онъ совершенно противорѣчитъ государственнымъ началамъ, а потому былъ наконецъ отмѣненъ.

Правительственное назначеніе должно однако совмѣщаться съ соблюденіемъ іерархическаго порядка службы, который составляетъ существенную принадлежность войска; этимъ охраняются и права служащихъ. Правила повышенія бываютъ различны, смотря по тому, существуетъ ли въ государствѣ сословное начало или нѣтъ. Различіе выражается прежде всего въ полученіи перваго офицерскаго чина. По существу дѣла, всѣ военные чины раздѣляются на два разряда: высшіе—начальствующіе, и низшіе – подчиненные. Къ первымъ принадлежатъ офицеры и генералитетъ, ко вторымъ унтеръ-офицеры и простые солдаты. Въ государствахъ, гдѣ признается гражданское равенство, общее правило состоитъ въ томъ, что всѣ должны начинать службу съ низшихъ чиновъ. Исключеніе дѣлается только для спеціальнаго военнаго образованія: молодые люди, кончившіе курсъ въ военныхъ училищахъ, могутъ прямо получать офицерскій чинъ. Пребываніе въ училищѣ замѣняетъ имъ низшую службу. Для другихъ иногда требуется особый экзаменъ, черезъ что офицерскіе чины становятся доступными только людямъ съ нѣкоторымъ образованіемъ.

Освобождаютъ отъ экзамена лишь военные подвиги. Въ государствахъ, гдѣ существуетъ сословное начало, дворянство получаетъ болѣе или менѣе обширныя привилегіи по военной службѣ. Сюда относятся: 1) болѣе короткіе сроки для прохожденія низшей службы; 2) преимущественное право на полученіе офицерскаго чина; 3) преимущественное или даже исключительное право на поступленіе въ военныя училища. Въ прежнія времена дворяне съ дѣтства записывались въ службу, а при дѣйствительномъ поступленіи прямо получали офицерскій чинъ. Это было крайнее преувеличеніе сословныхъ привилегій, несовмѣстное съ государственными требованіями.

Дальнѣйшее повышеніе зависитъ отъ двухъ началъ: старшинства и заслуги. Старшинство составляетъ общее правило, особенно для низшихъ разрядовъ, гдѣ не требуется особенныхъ способностей. Иногда эти начала сочетаются такъ, что извѣстное число вакантныхъ мѣстъ, напримѣръ одна треть, половина и даже двѣ трети предоставляются старшинству, а остальная часть заслугѣ, по усмотрѣнію начальства. Обыкновенно опредѣляется извѣстное число лѣтъ, прежде которыхъ нельзя получить высшій чинъ; но для особенныхъ отличій, въ военное время, допускаются исключенія. Мѣста соотвѣтствуютъ чинамъ, но послѣдніе присвоиваются лицамъ и сохраняются даже при оставленіи мѣстъ, которыя всегда находятся въ распоряженіи начальства. Поэтому можно имѣть чинъ, не занимая соотвѣтствующаго мѣста, и даже находясь въ отставкѣ. Къ правамъ служащихъ принадлежатъ также право носить мундиръ, жалованье и пенсіи.

По составу, полевая армія раздѣляется на пѣхоту, кавалерію и артиллерію. Кромѣ того, при ней состоятъ саперы и обозы. Для распоряженій при начальникѣ состоитъ штабъ. Боевыя единицы суть полки, въ артиллеріи иногда бригады. Пѣхотные полки раздѣляются на баталіоны и роты, кавалерійскіе на эскадроны, артиллерійскія бригады на баттареи. Изъ соединенія войскъ различнаго оружія образуются корпуса, которые могутъ существовать или только въ военное время или также въ мирное. Вообще, составъ полковъ въ военное время и въ мирное не одинаковъ. Для сокращенія расходовъ и для облегченія населенія, несущаго тяжелую повинность, въ мирное время только часть войскъ оставляется подъ знаменами; остальная находится въ безсрочномъ отпуску. Для резервовъ въ мирное время сохраняются кадры, которые пополняются въ случаѣ войны.

Что касается до хозяйственнаго управленія, то здѣсь, также какъ и въ гражданской администраціи, существуютъ двѣ системы: мѣстная и центральная. Снабженіе войска всѣмъ нужнымъ или ввѣряется мѣстнымъ военнымъ властямъ, управляющимъ военными округами, подъ

общимъ надзоромъ центральной власти, или же совершается непосредственно агентами послѣдней. Но въ военномъ управленіи къ вопросу о децентрализаціи примѣшивается то соображеніе, что войско, по существу своему, подвижно, а потому не остается постоянно на однихъ мѣстахъ. Эти подвижныя части имѣютъ свое постоянное начальство, отличное отъ мѣстнаго. Отсюда затрудненіе въ распредѣленіи вѣдомства и подчиненія между начальниками постоянныхъ военныхъ округовъ и начальниками стоящихъ въ нихъ подвижныхъ частей—корпусовъ или дивизій. Къ этому присоединяются еще завѣдывающіе отдѣльными отраслями, какъ въ центрѣ, такъ и на мѣстахъ.

Общее управленіе войскомъ, какъ въ тактическомъ, такъ и въ хозяйственномъ отношеніи, сосредоточивается въ военномъ министерствѣ. Раздробленіе управленія на части, какъ было, напримѣръ, въ Англіи до Крымской кампаніи, ведетъ только къ безконечнымъ пререканіямъ и неурядицамъ. Но при единствѣ управленія необходимо и раздѣленіе на части, которыя, при столь сложномъ устройствѣ, требуютъ особенныхъ пріемовъ, а нерѣдко и особенной техники. Таковы: 1) генеральный штабъ, завѣдывающій передвиженіями; 2) артиллерійская часть, завѣдывающая вообще вооруженіемъ; 3) инженерная часть, завѣдывающая постройкой, защитой и осадой крѣпостей; 4) коммиссаріатская и интендантская часть, завѣдывающая обмундированіемъ и продовольствіемъ; 5) медицинская часть; 6) аудиторіатъ, или военносудная часть; 7) управленіе военно-учебными заведеніями, приготовляющими офицеровъ; наконецъ, 8) казначейская и контрольная часть.

Каждая изъ этихъ частей имѣетъ своихъ агентовъ на мѣстахъ; а такъ какъ на мѣстахъ же существуютъ окружныя и корпусныя власти, то изъ этого образуется такая сложная система, которая легко можетъ подать поводъ къ столкновеніямъ и неурядицамъ, что въ военномъ дѣлѣ всего вреднѣе. Въ особенности, многовластіе недопустимо въ военное время. Поэтому, для дѣйствующей арміи общее правило состоитъ въ томъ, что всѣ части безусловно подчиняются главнокомандующему. Однако, относительно доставленія средствъ, послѣдній остается въ неизбѣжной зависимости отъ центральной власти, что легко можетъ парализовать военныя дѣйствія. Еще хуже, когда командующій войскомъ относительно самыхъ плановъ и операцій подчиняется отдаленному центральному правительству. Исторія показываетъ, что такого рода отношенія всегда имѣли самыя печальныя послѣдствія. На войнѣ, личная власть главнокомандующаго должна быть совершенно независима. Это составляетъ необходимое условіе успѣха.

Флотъ имѣетъ для государства такое же существенное значеніе, какъ и войско; онъ служитъ не только защитою отъ внѣшнихъ враговъ, но и охраною торговли. Въ особенности для приморскихъ странъ, отъ него зависитъ все ихъ международное положеніе. На немъ основывалось политическое могущество древнихъ Аѳинъ, а въ настоящее время Англіи. Судьбы исторіи рѣшались морскими сраженіями. Такое значеніе имѣла битва при Саламинѣ.

Управленіе флотомъ основано на тѣхъ же началахъ, какъ и управленіе войскомъ, съ тѣми видоизмѣненіями, которыя требуются морскимъ дѣломъ. Здѣсь, для матросской службы желательно имѣть людей, уже нѣсколько привыкшихъ къ морю. Поэтому, наборъ иногда ограничивается прибрежными мѣстностями, или же онъ производится изъ людей, посвятившихъ себя морскому ремеслу, по особымъ спискамъ. Такова, напримѣръ, во Франціи морская регистрація (inscription maritime). Въ Англіи, въ прежнее время, существовалъ насильственный заборъ матросовъ, служащихъ на торговыхъ судахъ; но этотъ варварскій способъ комплектованія флота нынѣ отмѣненъ. Военный флотъ, по существу дѣла, стоитъ въ немногихъ укрѣпленныхъ гаваняхъ, гдѣ сосредоточивается и все мѣстное управленіе. Но для упражненія въ морскомъ дѣлѣ совершаются болѣе или менѣе далекія плаванія, какъ отдѣльными судами, такъ и эскадрами. И тутъ, не только въ военное, но и въ мирное время, строгая дисциплина и безусловное повиновеніе начальству составляютъ первое и необходимое требованіе. Капитанъ корабля, находящагося въ морѣ, есть какъ бы самодержавный монархъ. На немъ лежитъ отвѣтственность за жизнь команды и пассажировъ, и всякое его приказаніе должно исполняться безпрекословно.

Съ дальними плаваніями связана и необходимость стоянокъ. Отсюда потребность колоній, которая тѣмъ больше, чѣмъ значительнѣе приморское и торговое значеніе государства. При небольшихъ колоніальныхъ владѣніяхъ, управленіе можетъ быть связано съ морскимъ министерствомъ; но съ ихъ расширеніемъ является потребность отдѣльнаго вѣдомства, всецѣло посвященнаго этому дѣлу. Самые способы управленія могутъ быть весьма разнообразны. Колонія можетъ состоять изъ пустыннаго острова, заселеннаго дикарями, или она можетъ заключать въ себѣ многомилліонное населеніе, съ старою цивилизаціей, какъ напримѣръ остъ-индскія владѣнія Англіи. Она можетъ быть заселена туземцами или эмигрантами изъ метрополіи. Все это требуетъ совершенно различныхъ системъ и способовъ управленія. Колоніальная политика должна прежде всего приспособляться къ мѣстнымъ условіямъ.

ГЛАВА VIII.

Финансовое управленіе.

Государственные финансы суть натуральныя и денежныя средства, служащія для удовлетворенія государственныхъ потребностей. Управленіе финансами имѣетъ предметомъ: 1) опредѣленіе количества доходовъ и расходовъ, то есть, составленіе смѣты, которая въ отношеніи къ общему государственному хозяйству называется также росписью, или бюджетомъ; 2) взиманіе доходовъ и управленіе тѣми источниками, которые находятся въ рукахъ государства; 3) государственный кредитъ; 4) храненіе доходовъ и обращеніе ихъ на расходы, что составляетъ казначейскую часть; 5) контроль.

Финансы раздѣляются на общіе государственные и мѣстные. Послѣдніе, въ свою очередь, обнимаютъ финансы областные и общинные.

Управленіе общими государственными финансами сосредоточивается обыкновенно въ Министерствѣ Финансовъ, которое въ настоящее время почти вездѣ ввѣряется одному лицу — Министру Финансовъ. Въ прежнія времена управленіе нерѣдко дѣлилось. Такъ напримѣръ, у насъ, доходы вѣдались Камеръ-Коллегіею, расходы Статсъ-Конторъ-Коллегіею, контроль Ревизіонъ - Коллегіею. Послѣдній, впрочемъ, и теперь вездѣ ввѣряется отдѣльному учрежденію: этого требуетъ независимость провѣрки отъ исполненія. Иногда, вслѣдствіе особенныхъ соображеній, отъ Министерства Финансовъ отдѣляются и нѣкоторыя другія отрасли, напримѣръ горное и лѣсное дѣло, у насъ, вообще, государственныя имущества.

Мѣстное финансовое управленіе или сосредоточивается въ областной палатѣ, которая, состоя подъ надзоромъ областнаго начальника, подчиняется Министерству Финансовъ, или же раздробляется на отдѣльныя отрасли, подъ тѣмъ же надзоромъ и съ тѣмъ же подчиненіемъ.

Переберемъ главные предметы вѣдомства.

1. Предварительное составленіе смѣты доходовъ и расходовъ есть дѣло Министра Финансовъ. Завѣдывающіе отдѣльными отраслями, на которыя раздѣляется государственное управленіе, представляютъ въ назначенные сроки свои предположенія о расходахъ, потребныхъ на будущій годъ. Министръ Финансовъ соображаетъ ихъ съ ожидаемыми доходами и составляетъ общую смѣту, которая въ неограниченныхъ монархіяхъ представляется на обсужденіе Государственному Совѣту, или тому подобнымъ учрежденіямъ, а въ конституціонныхъ государ-

ствахъ народнымъ представителямъ, и окончательно утверждается верховною властью.

Основное правило государственной сметы состоитъ въ томъ, что доходы должны соображаться съ расходами, то есть, надобно съ народа брать только то, что нужно для удовлетворенія государственныхъ потребностей. Въ частномъ хозяйствѣ, напротивъ, расходы должны соображаться съ доходами. Причина та, что частный человѣкъ можетъ тратить только то, что получаетъ; средства же государства въ значительной степени зависятъ отъ него самого: оно можетъ брать съ гражданъ болѣе или менѣе, смотря по потребностямъ. Однако, съ другой стороны, нельзя брать съ гражданъ болѣе того, что они въ состояніи платить безъ чрезмѣрнаго отягощенія. Подати, несоразмѣрныя съ средствами плательщиковъ, подрываютъ самые источники доходовъ государства. Тщательное соображеніе требованій съ платежными силами населенія тѣмъ болѣе необходимо, что самыя потребности государства неодинаковы: есть расходы, безъ которыхъ нельзя обойтись, есть расходы просто полезные, и есть наконецъ такіе, которые составляютъ предметъ роскоши. Удовлетвореніе потребностей двухъ послѣднихъ родовъ зависитъ отъ богатства страны. Потребность можетъ быть удовлетворена, когда это не слишкомъ тяжело для народа. Отсюда двоякая точка зрѣнія на государственную смѣту. Правительственная точка зрѣнія состоитъ въ томъ, что потребности государства должны быть удовлетворены; точка зрѣнія плательщиковъ состоитъ въ томъ, чтобы не платить болѣе, нежели необходимо. Первая естественно стремится къ расширенію потребностей, вторая къ уменьшенію тяжестей. На этомъ основано участіе народныхъ представителей въ обсужденіи смѣты: они разсматриваютъ ее съ точки зрѣнія плательщиковъ. Въ конституціонныхъ государствахъ это служитъ гарантіею противъ расходовъ безполезныхъ или произвольныхъ. Отсюда и то историческое явленіе, что финансовыя затрудненія правительствъ нерѣдко служили поводомъ къ введенію или упроченію народнаго представительства. Тамъ, гдѣ нѣтъ этихъ гарантій, желательна, по крайней мѣрѣ, гласность бюджета. Надобно, чтобы плательщики знали, на что они даютъ деньги. Это начало было введено у насъ въ царствованіе Александра II-го.

Единство финансовой системы ведетъ къ тому, что какъ доходы, такъ и расходы составляютъ одно цѣлое. Поэтому, вообще, за нѣкоторыми исключеніями, нѣтъ опредѣленныхъ доходовъ, которые бы шли на извѣстные расходы, но всѣ доходы сливаются въ общую сумму, изъ которой производятся расходы по разнымъ частямъ. Точно также и остатки возвращаются въ общую кассу. Это называется един-

ствомъ кассы. Оно служитъ признакомъ совершенствованія финансовой системы. При такомъ только порядкѣ возможно равномѣрное и правильное распредѣленіе суммъ, такъ, чтобы въ одной отрасли не было избытка, когда въ другой есть недостатокъ, случаи, нерѣдко встрѣчавшіеся въ прежней практикѣ, когда извѣстныя подати и доходы имѣли свое предназначенное употребленіе, а остатки образовали такъ называемыя экономическія суммы, состоявшія въ распоряженіи отдѣльныхъ вѣдомствъ. Послѣднее имѣло однако ту выгоду, что содѣйствовало сбереженіямъ. При единствѣ кассы, каждое вѣдомство склонно тратить все, что ему ассигнуется, ибо остатки все равно отъ него уходятъ. Но сбереженія по смѣтамъ играютъ въ государственномъ хозяйствѣ весьма второстепенную роль; они указываютъ только на излишекъ ассигновокъ. Въ прежнее время скопленіе экономій нерѣдко подавало поводъ къ совершенно непроизводительнымъ и произвольнымъ расходамъ. Только въ корпоративныхъ учрежденіяхъ, имѣющихъ свою собственность, умѣстно и сохраненіе своихъ суммъ; этимъ обезпечивается самостоятельное ихъ положеніе. Впрочемъ, и въ общемъ государственномъ управленіи, когда есть доходы, связанные съ извѣстными дѣйствіями, они могутъ быть обращены на возмѣщеніе расходовъ по этимъ дѣйствіямъ. Таковы, напримѣръ, шоссейные, мостовые, почтовые и телеграфные сборы. Помѣщеніе ихъ въ ту или другую рубрику смѣты есть чисто дѣло удобства.

Такъ установляется единство смѣты. Но рядомъ съ этимъ существуетъ и начало спеціализаціи смѣты. Суммы ассигнуются именно на извѣстные расходы, которые считаются нужными; запрещается употреблять ихъ на другіе. Это начало весьма важно во всякомъ правильномъ хозяйствѣ, но въ особенности тамъ, гдѣ смѣта обсуждается народнымъ представительствомъ. Оно даетъ деньги именно на извѣстные расходы, а не на другіе, а потому здѣсь существенное значеніе имѣетъ вопросъ: какой просторъ предоставляется правительству при употребленіи ассигнованныхъ ему кредитовъ? имѣетъ ли оно право переводить суммы изъ одной рубрики или статьи въ другую, такъ чтобы недостатки одной части восполнялись сбереженіями въ другой или нѣтъ? Предоставленіе извѣстнаго простора, вообще, желательно; этого требуетъ практика. Но ограниченіе можетъ быть больше или меньше. Отсюда различные способы голосованія смѣты при обсужденіи ея въ представительныхъ собраніяхъ: по статьямъ, по главамъ, по отдѣламъ, наконецъ по министерствамъ. Когда смѣта утверждается по статьямъ, переводы суммъ совершенно невозможны, ибо на каждую статью расхода опредѣляется именно извѣстная сумма, изъ которой нельзя выдти. Но когда бюджетъ, хотя разсматривается по статьямъ, но утверж-

дается по главамъ или отдѣламъ, обнимающимъ цѣлую отрасль управленія, или часть ея, тогда въ этихъ предѣлахъ допускается переводъ суммъ. Чѣмъ шире отдѣлы, тѣмъ болѣе предоставляется усмотрѣнію правительства. При введеніи той или другой системы имѣется въ виду, съ одной стороны, сдержать произволъ въ извѣстныхъ границахъ, а съ другой стороны не затруднять оборотовъ и не заставлять при малѣйшей передержкѣ прибѣгать къ дополнительнымъ кредитамъ, когда есть остатки, которые могутъ покрыть дефицитъ.

Смѣта составляется обыкновенно ежегодно, ибо потребности государства измѣнчивы и ранѣе какъ за годъ предвидѣть ихъ нельзя. Однако бываютъ статьи доходовъ и расходовъ, которыя утверждаются на болѣе продолжительные сроки. Въ Англіи, большая половина податей имѣетъ значеніе постоянное. Онѣ установлены закономъ и вносятся въ ежегодную смѣту только для вѣдома, что не мѣшаетъ однако, въ случаѣ нужды, дѣлать въ нихъ измѣненія. Есть и постоянные расходы. Такова, напримѣръ, сумма, назначаемая на расходы монарха, такъ называемая liste civile; обыкновенно она установляется на все продолженіе царствованія. Въ Англіи, къ постояннымъ расходамъ принадлежитъ также штатное жалованье высшихъ судей, пословъ, и нѣкоторыя другія статьи. Къ числу расходовъ, установляемыхъ на нѣсколько лѣтъ, относится иногда и военный бюджетъ. Но все это составляетъ исключеніе. Общее правило состоитъ въ томъ, что законнымъ основаніемъ доходовъ и расходовъ служитъ ежегодно установляемый бюджетъ.

Въ нормальномъ порядкѣ, смѣта утверждается и вступаетъ въ силу передъ началомъ года, на который простирается ея дѣйствіе. Но иногда обсужденіе затягивается, или встрѣчаются обстоятельства, препятствующія своевременному ея утвержденію. Въ такихъ случаяхъ, нерѣдкихъ въ парламентской практикѣ, конституціонное правительство испрашиваетъ у палаты разрѣшеніе взимать подати и производить расходы на прежнемъ основаніи въ теченіи нѣсколькихъ мѣсяцевъ. При парламентскомъ правленіи, когда министерство пользуется довѣріемъ представительнаго собранія, это не встрѣчаетъ препятствія. Но иначе ставится вопросъ, когда между правительствомъ и палатою возгорается борьба, и общее соглашеніе относительно смѣты вовсе не можетъ состояться. Подобные примѣры представляетъ конституціонная исторія новѣйшаго времени. Острое столкновеніе произошло въ Пруссіи при министерствѣ Бисмарка въ началѣ шестидесятыхъ годовъ. Конституція постановляла, что подати продолжаютъ взиматься на прежнемъ основаніи до утвержденія новой смѣты; но производство расходовъ правительству не разрѣшалось безъ согласія палаты. Тѣмъ

не менѣе, правительство присвоило себѣ это право. Отсюда конфликтъ, который продолжался нѣсколько лѣтъ и разрѣшился наконецъ побѣдами нѣмецкаго оружія. Палата уступила. Въ Даніи, королю конституція предоставляетъ право, въ случаѣ необходимости, издавать постановленія, имѣющія силу закона. Это право было приложено къ смѣтѣ. Въ теченіи цѣлаго ряда лѣтъ правительство, опираясь на верхнюю палату, издавало такіе временные законы, которые постоянно отвергались нижнею палатою, но прилагались на практикѣ. И тутъ, палата пошла наконецъ на уступки. Здѣсь, по крайней мѣрѣ, для такого ненормальнаго положенія находилось основаніе въ законѣ. Но нѣкоторые нѣмецкіе публицисты идутъ далѣе: они утверждаютъ, что во всякомъ случаѣ, если бюджетъ не состоится, правительство имѣетъ право продолжать взиманіе доходовъ и производство расходовъ, ибо въ противномъ случаѣ государственная жизнь должна остановиться, чего нельзя допустить. Народные представители, по этому воззрѣнію, обязаны дать средства необходимыя для государства, и если они своей обязанности не исполняютъ, то правительство должно исполнить свою. Съ такою теоріею нельзя согласиться. Она ведетъ къ тому, что правительство можетъ вовсе обойтись безъ бюджета или заставить палату принять тотъ, который ему угоденъ, а это совершенно несовмѣстно съ конституціоннымъ порядкомъ. Право согласія на подати и расходы составляетъ самую существенную принадлежность народнаго представительства, которой оно не можетъ быть лишено безъ нарушенія самыхъ основаній представительнаго устройства. Конституціонный король—не самодержавный монархъ, котораго воля есть законъ. Если палата обязана давать средства для государства, то и король, съ своей стороны, обязанъ управлять такъ, чтобы могло состояться соглашеніе и не предъявлять требованій, противорѣчащихъ убѣжденіямъ представителей народа. Но съ обѣихъ сторонъ обязанности остаются нравственныя, ибо верховная власть принужденію не подлежитъ. Единственнымъ правильнымъ исходомъ въ этихъ случаяхъ служитъ парламентское правленіе. Внѣ этого есть только раздоры и смуты. Конечно, могутъ встрѣтиться случаи, когда революціонная палата отказываетъ правительству въ нужныхъ средствахъ. Тогда остается прибѣгнуть къ чрезвычайнымъ мѣрамъ. Но это всетаки не законъ, а беззаконіе. Революціонныя мѣры сверху столь же мало могутъ имѣть мѣста въ правильномъ порядкѣ, какъ и революціонныя постановленія снизу.

Общая смѣта рѣдко покрываетъ всѣ дѣйствительные расходы. Въ теченіи года всегда являются непредвидѣнныя издержки. Отсюда необходимость особенныхъ кредитовъ — дополнительныхъ и чрезвычай-

ныхъ. Дополнительные кредиты суть тѣ, которые установляются въ случаѣ недостатка суммъ, по утвержденнымъ уже статьямъ росписи чрезвычайные тѣ, которые касаются статей расхода, вовсе не вошедшихъ въ роспись, напримѣръ въ случаѣ войны. Такъ какъ расходы бываютъ настоятельные, а палаты не всегда въ сборѣ, то въ конституціонныхъ государствахъ нерѣдко правительству предоставляется право дѣлать сверхсмѣтные расходы, съ тѣмъ, чтобы въ послѣдствіи представлять ихъ на утвержденіе палатъ. Такой просторъ, очевидно, легко подаетъ поводъ къ злоупотребленіямъ, какъ и было, напримѣръ, во Франціи, во времена второй Имперіи. Потребность ввести правильность въ финансовое управленіе повела, наконецъ, къ прекращенію права на сверхсмѣтные кредиты безъ согласія законодательнаго собранія. Вмѣсто того, было постановлено, что непредвидѣнныя издержки могутъ покрываться переводомъ суммъ. Вообще, сверхсмѣтные кредиты составляютъ величайшее зло во всякой финансовой системѣ. Они колеблютъ всѣ предположенія и устраняютъ возможность какихъ либо правильныхъ вычисленій. Поэтому, какъ въ конституціонныхъ государствахъ, такъ и въ самодержавныхъ, желательно ограничить ихъ предѣлами крайней необходимости.

Дѣйствіе бюджета можетъ совпадать съ гражданскимъ годомъ или для него могутъ быть назначены другіе сроки, напримѣръ съ 1-го апрѣля по 31-е марта слѣдующаго года. Но даже по исполненнымъ статьямъ обыкновенно остаются незаконченные расчеты. Для этого даются нѣсколько льготныхъ мѣсяцевъ, послѣ чего бюджетъ считается заключеннымъ, и всѣ неисполненныя статьи, а равно и остатки переносятся въ смѣту другаго года.

2. Управленіе доходами распадается на столько отраслей, сколько существуетъ источниковъ доходовъ. Они могутъ быть подведены подъ слѣдующія рубрики: 1) государственныя имущества; 2) регаліи; 3) подати и повинности; 4) пошлины и сборы.

Государственныя имущества, вообще, раздѣляются на общественныя, казенныя и камеральныя, или удѣльныя. Это раздѣленіе существуетъ не вездѣ. Во французскомъ правѣ, какъ мы уже видѣли, различается имущество общественное и государственное, domaine public и domaine de l'Etat; въ прежнее время отъ обоихъ отличалось имущество, присвоенное коронѣ, dotation de la couronne. Общественнымъ имуществомъ, какъ объяснено выше, называется то, которое находится въ общемъ пользованіи, напримѣръ дороги, рѣки. Оно, по преимуществу, имѣетъ государственный характеръ, ибо составляетъ принадлежность общества, какъ единаго цѣлаго. Напротивъ, казенное имущество есть то, которое принадлежитъ казнѣ въ качествѣ част-

наго юридическаго лица. И здѣсь можно различать имущества, служащія для извѣстнаго употребленія, напримѣръ дома, а также движимыя имущества разнаго рода, которыя приписываются къ извѣстнымъ учрежденіямъ, и имущества, приносящія доходъ. Послѣднія собственно составляютъ предметъ финансоваго управленія.

Наконецъ, камеральное имущество есть государственное имущество, обращенное на расходы главы государства и его дома. Отъ него отличается частное имущество тѣхъ же лицъ.

Въ средніе вѣка, государственное имущество и частное имущество князя вовсе не отличались, или, лучше сказать, было одно только частное имущество князя. Изъ него производились всѣ общественные расходы. Но такъ какъ часто этого было недостаточно, то князья принуждены были прибѣгать къ податямъ, а налагать подати они не могли безъ согласія чиновъ, которые, давая пособія, иногда сохраняли за собою право завѣдывать производимыми изъ нихъ расходами. Отсюда въ нѣкоторыхъ государствахъ образовалась двоякаго рода казна: камеральная, находившаяся въ распоряженіи князя, и податная, состоявшая подъ контролемъ и даже въ управленіи чиновъ.

Когда княжеская власть получила государственное значеніе, этотъ характеръ отразился и на имуществѣ князя. Въ большихъ государствахъ оно вездѣ превратилось въ государственное. Въ Франціи установилось даже правило, что личная собственность короля всегда присоединяется къ государственнымъ имуществамъ. Изъ этого государственнаго ихъ характера вытекло начало неотчуждаемости государственныхъ имуществъ, которое нерѣдко ставилось подъ гарантію чиновъ, но, не смотря на то, постоянно нарушалось. Въ среднихъ и мелкихъ государствахъ напротивъ, особенно въ Германіи, сохранился въ большей или меньшей степени частный характеръ княжеской собственности. Она или объявлялась частнымъ имуществомъ княжескаго дома или образовала нѣчто среднее между частнымъ княжескимъ имуществомъ и государственнымъ. У насъ, удѣльныя имѣнія, назначенныя на содержаніе Императорскаго Дома, выдѣлены изъ общаго состава государственныхъ имуществъ и составляютъ предметъ отдѣльнаго управленія, связаннаго съ управленіемъ Императорскаго Двора.

Казенное доходное имущество состоитъ главнымъ образомъ изъ недвижимой собственности. Сюда принадлежатъ: 1) земли, въ томъ числѣ никѣмъ не занятыя, которыя, по государственному праву новаго времени, считаются государственною собственностью; 2) лѣса; 3) рудники и копи; 4) рыбныя ловли; 5) фабрики и заводы.

Управленіе казенными имуществами можетъ быть связано съ Министерствомъ Финансовъ или составляетъ, въ цѣломъ или отчасти,

предметъ вѣдомства особаго управленія. У насъ, напримѣръ, земли и лѣса состоятъ въ вѣдѣніи Министерства Государственныхъ Имуществъ, нынѣ связаннаго съ Министерствомъ Земледѣлія, а горное дѣло осталось въ вѣдѣніи Министерства Финансовъ. Управленіе можетъ быть двоякое: хозяйственное или оброчное. Выборъ того или другаго опредѣляется самымъ предметомъ и существующими условіями. Общее экономическое правило состоитъ въ томъ, что промышленныя предпріятія лучше ведутся частными лицами, нежели казною. Бюрократическій характеръ казеннаго управленія и неизбѣжный при немъ формализмъ плохо совмѣщаются съ требующимися въ хозяйствѣ предпріимчивостью и изворотливостью. Только особенныя соображенія могутъ заставить казну сохранить управленіе въ своихъ рукахъ и тѣмъ прибавить лишнюю обузу къ многосложному государственному управленію. Поэтому, земли и рыбныя ловли обыкновенно отдаются на оброкъ. Управленіе состоитъ здѣсь въ собираніи свѣдѣній объ оброчныхъ статьяхъ, въ заключеніи условій, въ надзорѣ за исполненіемъ, наконецъ въ полученіи денегъ. Все это можетъ производиться въ областяхъ однимъ лицемъ или коллегіею, подъ надзоромъ областнаго начальника и подъ верховнымъ руководствомъ министра. Относительно рудниковъ, отдача ихъ въ аренду возможна только на весьма продолжительные сроки и выгодна только тогда, когда есть значительныя компаніи, представляющія надлежащія ручательства. Иначе поневолѣ установляется хозяйственное управленіе, требующее многочисленнаго штата чиновниковъ съ техническими свѣдѣніями. Въ еще большей степени это относится къ лѣсамъ. Здѣсь обыкновенно продаются на срубъ отдѣльные участки, достигшіе зрѣлости; но затѣмъ остается охраненіе и разведеніе лѣсовъ, а также составленіе общаго плана лѣснаго хозяйства, что вовсе не входитъ въ расчеты арендатора, который имѣетъ въ виду свои временныя выгоды, тогда какъ лѣсное хозяйство основано на соображеніи выгодъ постоянныхъ, иногда въ отдаленномъ будущемъ. Поэтому и здѣсь необходимъ штатъ чиновниковъ съ техническимъ образованіемъ и устройство спеціальнаго управленія, какъ въ центрѣ, такъ и на мѣстахъ.

Что касается до фабрикъ и заводовъ, то экономическая выгода предписываетъ государству полное отчужденіе ихъ въ частныя руки, развѣ особенныя обстоятельства требуютъ сохраненія ихъ въ вѣдомствѣ казны. Къ послѣднему разряду относятся: 1) заводы, на которыхъ выдѣлываются предметы необходимые для охраненія государства, напримѣръ оружейные, пороховые; 2) фабрики образцовыя, при которыхъ имѣется въ виду не денежная выгода, а поощреніе искусства или промышленности. Каждая такая фабрика требуетъ, разумѣется,

болѣе или менѣе сложнаго управленія, съ неизбѣжнымъ чиноначаліемъ и формализмомъ. Онѣ подчиняются тѣмъ вѣдомствамъ, въ пользу которыхъ онѣ работаютъ. Мѣсто хозяйскаго глаза заступаетъ здѣсь бюрократическій контроль.

Управленіе регаліями точно также можетъ или находиться въ хозяйственномъ управленіи казны или отдаваться въ частныя руки въ видѣ откупа. Регаліями, вообще, называются извѣстныя отрасли промышленности или торговли, присвоенныя исключительно казнѣ. Подобныя монополіи имѣютъ своимъ источникомъ либо общественное значеніе извѣстной отрасли, либо чисто финансовыя соображенія. Къ первой категоріи относятся монетная и почтовяя регаліи, ко второй регаліи соляная, винная, табачная и т. п. Первыя, по существу своему, исключаютъ откупную систему, ибо общественная потребность не должна подчиняться частной выгодѣ. Вторыя же, съ точки зрѣнія казеннаго интереса, могутъ съ выгодой отдаваться въ частныя руки подъ контролемъ государства. Если откупщикъ естественно имѣетъ прежде всего въ виду свои собственные барыши, то съ другой стороны, хозяйственное управленіе казны сопряжено съ громадными неудобствами: оно требуетъ значительнаго штата чиновниковъ, пользующихся достаточными законными выгодами, чтобы не прибѣгать къ незаконнымъ; необходимъ и сложный контроль, который въ казенномъ управленіи неизбѣжно превращается въ бумажный формализмъ. Предметы управленія суть: 1) добываніе предмета, которое можетъ быть частное или казенное; 2) храненіе и развозка; 3) продажа. Такъ какъ все это составляетъ одно государственное предпріятіе, то изъ этого образуется сложная бюрократическая машина, вполнѣ подчиняющаяся центру. Участіе выборныхъ властей, по самому существу дѣла, устраняется. Онѣ могутъ призываться развѣ въ видѣ повинности, съ круговою отвѣтственностью за сборы, какъ было въ древней Россіи; но это служитъ признакомъ первобытнаго финансоваго хозяйства.

Въ тѣсной связи съ регаліями находятся косвенныя подати, падающія на предметы потребленія. Одинъ и тотъ же предметъ можетъ или быть казенною монополіей или подлежать акцизу. Въ послѣднемъ случаѣ вся хозяйственная и торговая часть предоставляется частной промышленности, что всегда составляетъ весьма крупную выгоду. За казною остается только надзоръ и взиманіе подати, задача сама по себѣ весьма сложная, но далеко не столь затруднительная, какъ хозяйственное веденіе дѣла. Обложенію могутъ подлежать и иностранные товары; для этого учреждаются пограничныя таможни.

Косвенныя подати, равно какъ и регаліи, имѣютъ ту невыгоду, что онѣ не падаютъ равномѣрно на всѣхъ. Кто не пьетъ вина и не

курить табаку, тотъ не оплачиваетъ связанныхъ съ продажею сборовъ. Если же податью облагаются предметы общей необходимости, то она падаетъ одинаково на имущихъ и неимущихъ, къ вящему отягощенію послѣднихъ. Отсюда общее правило, что обложенію должны подлежать только предметы роскоши. Послѣдняго рода налоги имѣютъ за себя то громадное преимущество, что они оплачиваются не принудительно, а свободно. Всякій можетъ свое потребленіе соразмѣрять съ своими средствами. Черезъ это значительно облегчается бремя принудительныхъ податей, обстоятельство, которое государство всегда должно имѣть въ виду въ своемъ хозяйствѣ. Если къ этому присоединяется то, что извѣстные предметы потребленія въ излишествѣ могутъ быть вредны и порождаютъ гибельные пороки, то ясно, что они являются не только вполнѣ законными, но и совершенно цѣлесообразными предметами обложенія. Съ финансовой точки зрѣнія, вышина налога находитъ границу лишь въ томъ, что увеличеніе оклада уменьшаетъ потребленіе, слѣдовательно, вмѣсто выгоды, казна можетъ получить убытокъ. Но къ этому присоединяются разнообразныя экономическія и нравственныя соображенія, которыя опредѣляютъ величину подати въ тѣхъ или другихъ случаяхъ.

То, что не покрывается косвенными налогами, собирается принудительно въ видѣ прямыхъ податей. Общее правило то, что онѣ должны падать на доходъ, а не на капиталъ. Послѣднее есть не болѣе, какъ замаскированная конфискація. Требуя уплаты подати, государство не присвоиваетъ себѣ имущества гражданъ, а взимаетъ съ нихъ часть дохода на удовлетвореніе государственныхъ нуждъ. Выше было уже объяснено, что основное требованіе справедливости при такомъ обложеніи состоитъ въ *пропорціональности*. Всякій прогрессивный налогъ есть нарушеніе этого начала и водвореніе произвола. При этомъ не могутъ быть принимаемы въ расчетъ и косвенныя подати, падающія на предметы роскоши, ибо онѣ уплачиваются добровольно, наравнѣ со всякими расходами, изъ средствъ, которыя остаются за уплатою государственныхъ податей. Такого рода приравненіе не имѣетъ ни основанія, ни мѣрила. Въ силу этого начала, слѣдовало бы пьяницъ освобождать отъ прямыхъ налоговъ, а трезвыхъ облагать вдвойнѣ. Но принявши за основаніе пропорціональность, надобно ее опредѣлить. Доходы весьма измѣнчивы и часто неуловимы; какъ же поступаетъ государство для того, чтобы ихъ узнать?

Система можетъ быть двоякая: можно стараться опредѣлить доходъ *дѣйствительный* или доходъ *предполагаемый*. На первомъ началѣ основанъ такъ называемый *подоходный* налогъ. При поверхностномъ взглядѣ, онъ кажется самымъ раціональнымъ и справедливымъ; но

при ближайшемъ разсмотрѣніи онъ оказывается самымъ недостаточнымъ и притѣснительнымъ. Государство не имѣетъ средствъ опредѣлить точнымъ образомъ доходы частныхъ лицъ, поэтому, оно принуждено полагаться на ихъ собственныя показанія. Но такая система есть подать на честность, а вмѣстѣ прямое побужденіе къ утайкамъ, то есть, развитіе безнравственности. Если же, въ виду этого, государство предоставляетъ себѣ ближайшій контроль показаній, то оно должно входить во всѣ мелочи хозяйства, что составляетъ такое инквизиціонное вторженіе въ частную жизнь, которое не можетъ быть терпимо въ свободномъ гражданскомъ бытѣ. Поэтому тѣ государства, которыя прибѣгаютъ къ подоходному налогу въ этомъ смыслѣ, ограничиваются всегда очень малыми размѣрами. Мелкіе доходы даже совершенно освобождаются отъ налога, вопреки требованіямъ справедливости, въ видѣ милостыни, а крупные облагаются сильнѣе, потому что съ нихъ легче что-нибудь взять. Во всякомъ случаѣ, подоходный налогъ служитъ только дополненіемъ къ другимъ. Основнымъ правиломъ прямаго обложенія остается опредѣленіе *предполагаемаго* дохода, по общимъ внѣшнимъ, по возможности простымъ и яснымъ признакамъ, указывающимъ или на доходность облагаемаго имущества или на обстановку жизни, обнаруживающую извѣстный достатокъ. На этомъ основаны подати поземельныя, съ фабрикъ, съ домовъ, съ квартиръ, съ акціонерныхъ доходовъ и т. п.

И при этихъ условіяхъ обложеніе составляетъ часто весьма сложную операцію, при которой должны быть приняты въ расчетъ, съ одной стороны требованія справедливости и интересы казны, съ другой стороны права и интересы плательщиковъ. Общее правило то, что государство беретъ на себя руководство этимъ дѣломъ, ибо это его собственный интересъ; но такъ какъ опредѣленіе признаковъ доходности зависитъ отъ мѣстныхъ условій и требуетъ ближайшаго знакомства съ практикой, то призываются къ участію выборные и свѣдущіе люди изъ мѣстныхъ жителей, при чемъ облагаемымъ лицамъ, считающимъ опредѣленіе неправильнымъ, предоставляется право жалобы въ судебно-административномъ порядкѣ. Но иногда государство, избавляя себя отъ многосложной работы, прямо беретъ за основаніе мѣстное обложеніе, повышая его только въ извѣстной пропорціи, если находитъ его слишкомъ низкимъ. Такая система ведетъ къ тому, что каждая мѣстность старается оцѣнить себя какъ можно ниже, чтобы избѣгнуть лишняго противъ другихъ бремени. Такое явленіе встрѣчается и въ Англіи и въ нашихъ городахъ.

Исходомъ изъ этого затрудненія служитъ различеніе обложенія и раскладки. Государство, на основаніи общихъ соображеній, опредѣ-

ляетъ валовую сумму, которую должна уплачивать извѣстная мѣстность; раскладка же этой суммы на отдѣльныя лица и имущества предоставляется мѣстнымъ жителямъ, которымъ ближе извѣстны обстоятельства каждаго и которые заинтересованы въ томъ, чтобы одинъ не былъ обложенъ меньше другихъ. Разумѣется, и тутъ, въ случаѣ неправильной раскладки, можетъ быть принесена жалоба въ установленныя учрежденія. Раскладка можетъ, впрочемъ, производиться разными способами. Иногда извѣстная мѣстная единица, напримѣръ община, облагается разъ навсегда или періодически опредѣляемою суммою, которую ей предоставляется раскладывать на членовъ. Такъ напримѣръ, у насъ, въ основаніе подушной подати полагались ревизскія сказки, опредѣлявшія число душъ, но затѣмъ міру предоставлялось раскладывать исчисленную такимъ образомъ сумму на своихъ членовъ по наличнымъ тягламъ, то есть, по рабочимъ силамъ, надѣленнымъ опредѣленными участками земли. Иногда же для всего государства опредѣляется извѣстная сумма, которая раскладывается по областямъ; затѣмъ, внутри областей, мѣстные представители раскладываютъ ее на общины, а общины на отдѣльныхъ членовъ. Такъ это дѣлается во Франціи съ поземельнымъ и другими прямыми налогами, при чемъ закономъ опредѣлены и самыя основанія исчисленія. Здѣсь имѣется въ виду соразмѣрить государственные доходы съ требующимися расходами, ибо прямыя подати однѣ способны быть произвольно повышаемы.

Что касается до самаго сбора податей, то и здѣсь могутъ быть разныя системы. Община можетъ отвѣтствовать за своихъ членовъ, или каждый отвѣтствуетъ за себя своимъ имуществомъ. Въ первомъ случаѣ сборъ всегда производится выборнымъ лицемъ; только недоимки взыскиваются правительственными агентами. Во второмъ случаѣ сборщикомъ можетъ быть выборное лице, какъ въ Америкѣ и въ Англіи, или правительственный агентъ. Послѣднему можетъ поручаться сборъ самыхъ общинныхъ податей, какъ дѣлается во Франціи, или же община можетъ имѣть своихъ отдѣльныхъ сборщиковъ, какъ въ Бельгіи. Эти различныя системы обозначаютъ различныя степени самоуправленія.

Особенныя затрудненія встрѣчаются относительно сбора областныхъ и окружныхъ налоговъ. Они взыскиваются или общиннымъ сборщикомъ или государственнымъ. Съ этимъ можно примириться, пока подати поступаютъ исправно; но что дѣлать въ случаѣ недоимокъ? Область или округъ могутъ быть обезпечены въ полученіи сбора только если они имѣютъ право сами производить взысканіе; иначе они рискуютъ остаться безъ денегъ. Таково именно положеніе нашихъ

земскихъ учрежденій. Какъ общинные сборщики, такъ и полиція, обязанная взыскивать недоимки, главнымъ образомъ заинтересованы въ взысканіи казенныхъ податей и недоимокъ; земскія остаются въ накладѣ. Для устраненія этого зла въ новѣйшее время постановлено, что извѣстная часть получаемыхъ податей идетъ на пользу земства; но эта часть такъ недостаточна, что многія земства не знаютъ, какъ обернуться.

Отъ податей отличаются пошлины и сборы. Пошлины взимаются при совершеніи оффиціальныхъ или частныхъ актовъ, имѣющихъ оффиціальное значеніе. Таковы пошлины судебныя, канцелярскія, гербовыя, крѣпостныя, также пошлины при переходѣ наслѣдства. Сборы взимаются за пользованіе общественнымъ имуществомъ или услугами правительства, напримѣръ сборы дорожные, мостовые, почтовые и телеграфные. Тѣ и другіе могутъ служить возмѣщеніемъ издержекъ или источникомъ дохода. Противъ перваго ничего нельзя возразить. Возвращеніе части или даже совокупности расходовъ на извѣстное учрежденіе тѣми лицами, которыя имъ пользуются, вполнѣ согласно съ требованіями справедливости. Ничего нельзя сказать и противъ полученія нѣкотораго дохода съ учрежденія, установленнаго для общественной пользы, напримѣръ съ почты или телеграфа; этимъ облегчается податное бремя. Но совершенно въ иномъ свѣтѣ представляются пошлины, имѣющія характеръ настоящихъ податей. Онѣ не только распредѣляются неравномѣрно, но и лишены основанія. Крѣпостныя пошлины, взимаемыя при переходѣ имущества, увеличиваютъ цѣну покупки, слѣдовательно падаютъ на капиталъ и затрудняютъ оборотъ. Еще менѣе могутъ быть оправданы пошлины, которыя взыскиваются при заключеніи обязательствъ. Во имя чего должникъ, занимающій деньги, обязанъ платить пошлину казнѣ? Это не подать съ дохода, даже не съ капитала, а новый ложащійся на него долгъ. Что касается до подати съ наслѣдствъ, то это ничто иное какъ присвоеніе себѣ государствомъ части имущества, принадлежащаго частнымъ лицамъ, то есть, конфискація. Въ рукахъ радикальнаго правительства подобный налогъ легко можетъ обратиться въ орудіе всеобщаго ограбленія.

Пошлины и сборы не требуютъ отдѣльнаго управленія. Они находятся въ вѣдомствѣ тѣхъ мѣстъ и лицъ, которыя или совершаютъ дѣйствія и завѣдываютъ имуществомъ.

3. Одну изъ важнѣйшихъ отраслей финансоваго управленія составляетъ государственный кредитъ. Обыкновенные государственные доходы не всегда бываютъ достаточны; въ случаѣ чрезвычайныхъ издержекъ, а также и при обыкновенномъ дефицитѣ, приходится при-

бѣгать къ долгамъ. Они дѣлаются двоякимъ образомъ: путемъ прямаго займа и выпускомъ временныхъ облигацій или кредитныхъ билетовъ въ уплату государственныхъ расходовъ. Первое называется *утвержденнымъ* долгомъ (dette consolidée), второе *текущимъ* долгомъ (dette flottante).

Утвержденный долгъ можетъ быть срочный или безсрочный, въ видѣ вѣчнаго дохода. Въ послѣднемъ случаѣ погашеніе долга можетъ совершаться или періодическими тиражами или покупкою государственныхъ бумагъ на биржѣ по ходячей цѣнѣ. Съ этою цѣлью нерѣдко установляется особый капиталъ погашенія. Но государство можетъ предоставить себѣ право возвращать долгъ по своему усмотрѣнію. На этомъ основаны конверсіи, которыя состоятъ въ замѣнѣ возвращаемаго долга другимъ, приносящимъ меньшіе проценты. Утвержденные долги обыкновенно вписываются въ общую книгу, которая ведется въ Министерствѣ Финансовъ. Въ настоящее время, во всѣхъ европейскихъ государствахъ они достигаютъ громадныхъ цифръ.

Что касается до выпуска временныхъ облигацій и кредитныхъ билетовъ, то онъ производится или казначействомъ или банковыми учрежденіями, которыя въ такомъ случаѣ соединяютъ съ этимъ разныя банковыя операціи, какъ-то, учетъ векселей, ссуды подъ залогъ бумагъ и т. п. Отсюда учрежденіе государственныхъ банковъ, которые служатъ, съ одной стороны, для удовлетворенія государственныхъ нуждъ, съ другой стороны для регулированія денежнаго обращенія и для торговаго кредита. Обыкновенно учреждается одинъ центральный банкъ съ потребнымъ количествомъ отдѣленій въ областяхъ. Эти учрежденія могутъ или состоять въ управленіи Министерства Финансовъ или находиться въ рукахъ частной привилегированной компаніи, съ которою государство ведетъ свое дѣло. Послѣдняго рода устройство существуетъ въ Англіи, во Франціи, въ Германіи. Выгоды его состоятъ, во первыхъ, въ независимости банка отъ правительства, что составляетъ лучшую гарантію противъ злоупотребленія государственнымъ кредитомъ: подобныя сдержи въ финансовомъ управленіи въ высшей степени важны для предупрежденія пагубнаго для промышленности бумажно-денежнаго хозяйства. Во вторыхъ, здѣсь то преимущество, что банковыя операціи, связанныя съ выпускомъ билетовъ, составляютъ промышленное предпріятіе, которое несравненно лучше производится частными торговыми лицами, нежели правительственными агентами. При этомъ государство можетъ выговорить себѣ выгоды, даже превосходящія то, что оно могло бы получить при собственномъ веденіи дѣла. Въ Германіи ему присвоивается верховное управленіе и извѣстная доля въ барышахъ. Но передача такой монополіи въ част-

ныя руки возможна только тамъ, гдѣ существуютъ весьма крупные и солидные капиталы, способные служить опорою государственнаго кредита и регуляторами обращенія. Это предполагаетъ весьма высокое промышленное развитіе страны *).

4. Казначейская часть заключаетъ въ себѣ: 1) пріемъ и храненіе суммъ; 2) обороты суммъ; 3) росписаніе расходовъ; 4) производство расходовъ; 5) веденіе счетовъ.

Казначейская часть можетъ быть устроена различнымъ образомъ. Теоретически правильная система ведетъ къ слѣдующимъ началамъ:

Всѣ государственныя суммы принадлежатъ къ одной кассѣ, которая находится въ управленіи Министерства Финансовъ. Остальныя вѣдомства не получаютъ денегъ въ свои руки, но предписываютъ выдачу изъ государственнаго казначейства суммъ, предоставленныхъ въ ихъ распоряженіе. Исключеніе составляютъ мѣста и лица, которыя дѣлаютъ хозяйственныя заготовленія и съ этою цѣлью получаютъ извѣстныя суммы авансомъ. Единство кассы не распространяется, впрочемъ, на тѣ учрежденія и корпораціи, которыя составляютъ самостоятельныя юридическія лица, а потому имѣютъ свои собственныя суммы. Но и эти частныя суммы обыкновенно вносятся въ государственное казначейство, которое черезъ это становится должникомъ означенныхъ учрежденій. Послѣдніе во Франціи носятъ названіе корреспондентовъ казначейства (correspondants du trésor).

Общее государственное казначейство раздѣляется на центральную и мѣстныя кассы, ибо большая часть доходовъ получаются и многіе расходы производятся на мѣстахъ. Центральная касса состоитъ при Министерствѣ Финансовъ; мѣстныя кассы могутъ находиться или въ рукахъ одного лица—казначея, какъ у насъ, или у двухъ—пріемщика и расходчика, какъ во Франціи. Первый получаетъ и хранитъ доходы, второй получаетъ деньги на расходъ по ежемѣсячному росписанію и производитъ уплаты. Такое раздѣленіе значительно облегчаетъ контроль. Казначей или пріемщикъ, имѣя въ рукахъ значительныя суммы, обыкновенно представляетъ залоги. Во Франціи, на пріемщика (receveur) возлагается и отвѣтственность за сборъ податей, почему сборщики ему подчинены. За сборы, поступившіе послѣ срока, онъ платитъ казнѣ проценты, а за сборы, поступившіе до срока, онъ получаетъ проценты. Чтобы деньги не лежали по пустому, ему дается право производить нѣкоторыя строго опредѣленныя банковыя операціи, но еще лучше, когда существуютъ банки, въ которые вклады-

*) Болѣе подробное выясненіе этихъ отношеній см. въ моемъ сочиненіи *Собственность и государство*. кн. III, гл. 3.

ваются всѣ казенныя деньги и съ которыми ведутся текущіе счеты. Такъ, въ Англіи нѣтъ центральной кассы. Всѣ доходы государства вносятся въ Англійскій Банкъ и оттуда производятся всѣ расходы.

Составляя одну кассу, всѣ казначейства состоятъ другъ съ другомъ въ связи. Министерство Финансовъ должно распорядиться такъ, чтобы во всѣхъ мѣстностяхъ всегда было достаточное количество денегъ на уплату нужныхъ расходовъ. Это дѣлается посредствомъ оборота или передвиженія суммъ (mouvement de fonds). Эта операція направляется изъ центра по всему государству. Она производится или пересылкою денегъ или переводными ассигновками (mandats) казначеевъ другъ на друга и на государственное казначейство, а также послѣдняго на отдѣльныхъ казначеевъ. Цѣль всей этой операціи— дать суммамъ такую подвижность, чтобы въ каждую минуту можно было на каждую точку территоріи перевести нужное количество денегъ. Оборотъ значительно облегчается, когда суммы, принадлежащія мѣстностямъ, находятся въ связи съ общими суммами государства, такъ что ими можно располагать для текущихъ расходовъ.

Изъ этого ясно, что передвиженіе суммъ находится въ тѣсной связи съ кредитными операціями. Если расходы надобно произвести прежде поступленія доходовъ, то казначейство выдаетъ на себя срочныя обязательства (bons du trésor). Тоже дѣлается и для облегченія оборотовъ, чтобы не пересылать денегъ. Иногда сами пріемщики дѣлаютъ авансы изъ собственныхъ капиталовъ въ виду долженствующихъ поступить доходовъ. Наконецъ, и заимствованія изъ суммъ отдѣльныхъ учрежденій замѣняются временными обязательствами казначейства. Все это вмѣстѣ образуетъ текущій долгъ государства, который достигаетъ иногда весьма значительныхъ размѣровъ. При бумажно-денежномъ хозяйствѣ, эти операціи значительно упрощаются, но зато теряется самое основаніе твердой и правильной финансовой системы.

Для того чтобы согласовать передвиженіе суммъ съ текущими потребностями, необходимо предварительное росписаніе расходовъ. Ежемѣсячно каждое вѣдомство обязано составить росписаніе всѣхъ нужныхъ уплатъ на будущій мѣсяцъ; всѣ эти росписанія соображаются Министромъ Финансовъ, который на этомъ основаніи дѣлаетъ общее росписаніе расходовъ, обыкновенно утверждаемое верховною властью. Здѣсь опредѣляется, какому вѣдомству, на какую сумму и въ какомъ мѣстѣ открывается кредитъ. На этомъ основаніи казначеи производятъ уплаты.

Самое производство расходовъ заключаетъ въ себѣ три операціи: ликвидацію, предписаніе и уплату. Ликвидація есть установленіе счета и признаніе долга со стороны казны. Предписаніе есть самый актъ,

которымъ предписывается выдача денегъ. И то и другое совершается административными вѣдомствами, которыя производятъ расходы, то есть, министрами и ихъ уполномоченными. Самая же уплата производится казначеями, которые подъ собственною отвѣтственностью провѣряютъ, дѣйствительно ли министерству открытъ кредитъ на такую сумму и на этотъ именно расходъ, и есть ли при ассигновкѣ законные документы, свидѣтельствующіе, что казна должна эту сумму. Правило необходимое для того, чтобъ эта провѣрка имѣла дѣйствительное значеніе, состоитъ въ томъ, что должности предписывающихъ уплату (les ordonnateurs), и производящихъ уплату, или подлежащихъ отчету (les comptables), другъ отъ друга совершенно независимы и несовмѣстимы.

Иногда между предписывающимъ и производящимъ уплату ставится третье лице, на которое возлагается провѣрка правильности расхода, при чемъ однако отвѣтственность не снимается и съ производящаго уплату. Такимъ посредствующимъ членомъ можетъ быть или особенный контролеръ или высшее административное лице. Въ Англіи, гдѣ всѣ уплаты производятся Англійскимъ Банкомъ, который, какъ частное учрежденіе, не подлежитъ государственной отчетности и отвѣтственности, предварительный контроль всѣхъ выдачъ возлагается на Генеральнаго Контролера (Controller and Auditor General), пользующагося безсмѣнностью и соединяющаго въ себѣ, вмѣстѣ съ тѣмъ, всѣ обязанности счетной палаты. Всѣ уплаты производятся изъ Банка не иначе какъ по его удостовѣреніи, что требуемый расходъ согласенъ съ закономъ.

Изъ всего этого очевидно, что казначейская часть требуетъ самаго строгаго и точнаго веденія счетовъ. Это составляетъ бухгалтерію, которая ведется по предписаннымъ правиламъ, такъ чтобы одна книга могла провѣряться другими. Общее правило состоитъ въ томъ, что ведется общій счетъ прихода и расхода, и кромѣ того, частные счеты по отдѣльнымъ статьямъ, съ одной стороны на кредитъ, или выдачи, съ другой стороны на дебетъ, или полученія. Итоги должны совпадать. Въ этомъ заключается двойная бухгалтерія, лежащая въ основаніи всякаго сколько-нибудь сложнаго хозяйства.

5. Такая многосложная организація требуетъ строгой провѣрки правильности дѣйствій. Въ этомъ состоитъ *контроль*. Онъ раздѣляется на предварительный и послѣдующій. О первомъ сказано выше. Второй производится на основаніи ежегодно представляемыхъ отчетовъ. Они составляютъ операцію общую для всего государственнаго хозяйства. Для успѣшнаго его дѣйствія требуются нѣкоторыя условія. Сюда относятся: 1) правильное росписаніе кредитовъ; 2) раздѣленіе лицъ

предписывающихъ и производящихъ уплату; 3) единообразный порядокъ счетоводства и отчетности.

Контроль раздѣляется на судебный, административный и законодательный. Это раздѣленіе принято не вездѣ, но оно лежитъ въ существѣ дѣла. Судебному контролю подлежатъ всѣ лица, имѣющія въ рукахъ казенныя деньги; они называются *подлежащими отчетности* (les comptables). Приговоръ контролирующей инстанціи состоитъ въ признаніи ихъ свободными отъ взысканія или подлежащими взысканію за ввѣренныя имъ суммы. Они освобождаются, если всѣ уплаты произведены правильно, на основаніи законныхъ документовъ, а остатки всѣ на лицѣ. Здѣсь дѣло идетъ о правахъ лицъ, а потому приговоръ имѣетъ судебный характеръ. Напротивъ, не подлежитъ судебному контролю отвѣтственность за невзысканныя суммы, ибо это дѣло болѣе или менѣе хорошей администраціи. Не подлежатъ и самыя предписанія, ибо это опять чисто административный актъ. Если предписаніе незаконно, то дѣло казначея не отпускать суммъ. Какъ скоро онъ совершилъ уплату, онъ принялъ ее на свою отвѣтственность. Министры же отвѣчаютъ только передъ законодательнымъ собраніемъ или передъ верховною властью. Такого рода судебный контроль, тамъ гдѣ онъ установленъ, всего лучше совершается посредствомъ независимаго счетнаго мѣста. Такова французская Счетная Палата (Cour des Comptes). Въ Англіи прежде было нѣсколько контрольныхъ коммиссаровъ (Commissioners of Audit); теперь во главѣ учрежденія стоитъ, какъ сказано, одинъ независимый сановникъ, Генеральный Контролеръ. У насъ, контроль учрежденъ въ видѣ министерства.

Административному контролю подлежатъ, съ одной стороны, предписывающіе расходы, съ другой стороны подлежащіе отчетности. Первое производится каждымъ отдѣльнымъ вѣдомствомъ. Центральное вѣдомство надзираетъ за правильностью расходовъ своихъ подчиненныхъ. Оно ведетъ общій счетъ всѣмъ своимъ приходамъ и расходамъ и по окончаніи года составляетъ о нихъ отчетъ. Второе производится Министерствомъ Финансовъ, которое ведетъ общій счетъ всѣмъ доходамъ и уплатамъ и по окончаніи года точно также составляетъ общій отчетъ, который служитъ провѣркою частныхъ отчетовъ отдѣльныхъ вѣдомствъ. Во Франціи, для этой провѣрки, а вмѣстѣ и для сравненія этихъ отчетовъ съ приговорами Счетной Палаты, ежегодно назначается особая коммиссія, составленная изъ членовъ Счетной Палаты, Государственнаго Совѣта, Сената и Законодательнаго Собранія.

Результаты этой провѣрки, вмѣстѣ съ отчетомъ объ исполненномъ бюджетѣ, со всѣми дополнительными и чрезвычайными кредитами представляются наконецъ законодательному собранію, которое, раз-

смотрѣвъ основныя данныя, утверждаетъ отчетъ, послѣ чего всѣ разсчеты считаются поконченными. Законодательный контроль составляетъ такимъ образомъ послѣдній актъ этой многосложной процедуры, составляющей залогъ правильнаго веденія государственнаго хозяйства.

ГЛАВА IX.

Иностранныя дѣла.

Объ управленіи иностранными дѣлами нужно сказать немногое. Съ юридической точки зрѣнія, оно руководится не столько государственнымъ, сколько международнымъ правомъ, но еще болѣе оно направляется политикой, то есть, соображеніемъ интересовъ государства. Какъ державный союзъ, государство въ своихъ рѣшеніяхъ не зависитъ ни отъ кого; но состоя въ международныхъ отношеніяхъ, оно связано трактатами и вниманіемъ къ интересамъ другихъ, безъ чего невозможны, не только совокупное дѣйствіе, но и никакія прочныя отношенія.

Иностранная политика находится въ тѣсной связи съ военными и финансовыми средствами государства. Отъ нихъ зависитъ международное положеніе послѣдняго и его историческая роль. Поэтому, здѣсь требуется соображеніе всѣхъ внутреннихъ и внѣшнихъ условій, въ которыя оно поставлено. Представляя государство, какъ державный союзъ въ отношеніи къ другимъ, внѣшняя политика естественно состоитъ подъ ближайшимъ надзоромъ и руководствомъ главы государства. Даже въ конституціонныхъ странахъ, при парламентскомъ правленіи, монархъ всегда сохраняетъ это верховное право. Въ Англіи, не далѣе какъ въ 1852 году, одинъ изъ выдающихся министровъ Иностранныхъ Дѣлъ, лордъ Пальмерстонъ, былъ прямо отрѣшенъ отъ должности за то, что онъ послалъ депешу, не представивъ ее на одобреніе королевы. Людовикъ-Филиппъ, хорошо или дурно, всегда былъ руководителемъ иностранной политики. Въ 1840 году, по поводу Восточнаго вопроса, онъ въ отсутствіи палатъ воспротивился воинственнымъ демонстраціямъ Тьера, и это повело къ паденію министерства. Самое же веденіе иностранныхъ дѣлъ поручается или коллегіи или министру. Но и при коллегіальномъ устройствѣ главное руководство всегда ввѣряется президенту; остальные играютъ роль совѣтниковъ.

Управляя внѣшними сношеніями, это вѣдомство не имѣетъ внутреннихъ, подчиненныхъ агентовъ. Мѣстные его органы состоятъ за границею. Они бываютъ двоякаго рода: дипломатическіе агенты и консулы. Первые ведутъ дипломатическіе переговоры съ иностранными дворами, вторые завѣдываютъ гражданскими и торговыми отношеніями

подданныхъ, проживающихъ въ иностранномъ государствѣ или ведущихъ въ нихъ дѣла.

Дипломатическіе агенты раздѣляются на нѣсколько категорій. Выше всѣхъ стоятъ послы, представляющіе самое лице государя; они аккредитуются при важнѣйшихъ дворахъ. Затѣмъ идутъ посланники, уполномоченные министры, наконецъ просто повѣренные въ дѣлахъ. При нихъ состоитъ цѣлый штатъ совѣтниковъ, секретарей и лицъ, прикомандированныхъ къ посольству. Нынѣ въ важнѣйшихъ мѣстахъ состоятъ и военные агенты, обязанные слѣдить за военнымъ положеніемъ иностранной державы. Въ случаяхъ важныхъ, особенно для общихъ совѣщаній, посылаются иногда особыя довѣренныя лица, которыя ведутъ переговоры. Вообще, дипломатическая служба составляетъ спеціальное призваніе, требующее особыхъ знаній и техническаго приготовленія. Однако, послами назначаются иногда люди, не прошедшіе черезъ дипломатическую карьеру, но показавшіе свои способности въ управленіи государственными дѣлами.

Консулы бываютъ мѣстные, въ извѣстныхъ городахъ, и генеральные, для цѣлаго округа или страны. Мѣстными консулами нерѣдко назначаются иностранцы, напримѣръ торговцы, живущіе на мѣстахъ. На нихъ возлагается обязанность блюсти интересы подданныхъ и оказывать имъ защиту. Консуламъ предоставляется и заключеніе нотаріальныхъ актовъ и договоровъ, совершеніе гражданскихъ браковъ и т. п. Кромѣ того, они обязаны доставлять свѣдѣнія относительно торговли тѣхъ мѣстностей или странъ, гдѣ они аккредитованы. Въ нѣкоторыхъ Восточныхъ странахъ имъ предоставлены и высшія права, именно, гражданскій и даже уголовный судъ надъ подданными того государства, которое они представляютъ. Это дѣлается въ силу особенныхъ трактатовъ, въ основаніи которыхъ лежитъ недовѣріе къ мѣстному правосудію.

Къ вѣдомству иностранныхъ дѣлъ принадлежатъ, наоборотъ, дѣла чужихъ подданныхъ, проживающихъ внутри государства. При всякомъ возникающемъ столкновеніи или затрудненіи, иностранные консулы или дипломатическіе агенты обращаются въ министерство, которое разрѣшаетъ дѣло по сношеніи съ другими вѣдомствами или возноситъ его на разрѣшеніе главы государства.

ГЛАВА X.

Внутреннія дѣла.

Подъ именемъ внутреннихъ дѣлъ разумѣется, какъ сказано, попеченіе о благоустройствѣ и благосостояніи, въ отличіе отъ суда, ко-

торый имѣетъ цѣлью охраненіе права. Сюда входятъ: 1) охраненіе порядка и безопасности, что составляетъ предметъ полиціи въ тѣсномъ смыслѣ; 2) содѣйствіе матеріальнымъ интересамъ народа; 3) содѣйствіе духовнымъ его интересамъ; 4) соглашеніе всѣхъ элементовъ и направленіе ихъ къ общей цѣли, что составляетъ предметъ внутренней политики. Выше было уже объяснено, что нѣкоторыя изъ этихъ отраслей обыкновенно ввѣряются отдѣльнымъ вѣдомствамъ. Разсмотримъ ихъ одну за другою.

I. Охраненіе общественнаго порядка преслѣдуетъ двоякую цѣль: политическую и административную. Первая имѣетъ въ виду безопасность государства отъ внутреннихъ смутъ, вторая безопасность гражданъ.

Политическая полиція заботится о предупрежденіи и пресѣченіи всякаго сопротивленія общественной власти. Сюда относятся всѣ мѣры, клонящіяся къ устраненію поводовъ къ волненіямъ и возстаніямъ, какъ-то, полиція собраній, полиція печати и т. п. Объ этомъ мы уже говорили въ главѣ о правахъ гражданъ.

Политическая полиція можетъ находиться или въ рукахъ общихъ административныхъ органовъ правительства или въ рукахъ спеціальныхъ органовъ, собственно для этой цѣли предназначенныхъ. Она можетъ образовать особое Министерство Полиціи или носить другія названія, пользуясь большими или меньшими правами и состоя въ болѣе или менѣе тѣсной связи съ завѣдывающимъ общею полиціею Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ. Во всякомъ случаѣ, становясь спеціальною отраслью управленія, политическая полиція пріобрѣтаетъ бóльшіе размѣры и высшее значеніе. Съ тѣмъ вмѣстѣ получаетъ особенное развитіе употребленіе тайныхъ агентовъ, всегда необходимыхъ при политической полиціи. Такое отдѣленіе политической полиціи отъ общей существуетъ, впрочемъ, только въ государствахъ, гдѣ не допускается политическая свобода. Послѣдняя не дѣлаетъ политическую полицію излишнею, но она уменьшаетъ ея силу и значеніе, ибо политическое право ставится подъ охрану суда.

Административная полиція имѣетъ въ виду 1) безопасность отъ людей: сюда входитъ охраненіе внѣшняго порядка и предупрежденіе и пресѣченіе преступленій; 2) безопасность отъ гибельныхъ явленій природы, какъ-то, пожаровъ, наводненій и мора. Изъ этихъ двухъ отраслей, первая составляетъ собственно вѣдомство полиціи. Вторая же находится въ тѣсной связи съ попеченіемъ о благосостояніи народа. Такъ, пожарная полиція связана съ строительными уставами, охраненіе отъ наводненій съ попеченіемъ о водяныхъ путяхъ, охраненіе отъ мора съ медицинскою полиціею. Общая же полиція, или

полиція безопасности оказываетъ здѣсь помощь всякій разъ, какъ этого требуетъ охраненіе общественнаго порядка или принятіе совокупныхъ мѣръ. Ей же принадлежитъ надзоръ за соблюденіемъ законныхъ постановленій.

Такимъ образомъ, полиція безопасности находится въ ближайшей связи со всѣми отраслями полиціи благосостоянія. Съ другой стороны, она находится въ тѣсной связи и съ юстиціей, ибо дѣло ея—предупрежденіе и пресѣченіе всякаго рода преступленій, а это приводитъ ее въ столкновеніе съ правами гражданъ. Поэтому нѣкоторые публицисты, даже такіе крупные какъ Моль, считаютъ полицію безопасности отраслью юстиціи и называютъ ее предупредительною юстиціей. Это очевидно невѣрно, ибо полиція имѣетъ въ виду не огражденіе права, а охраненіе общаго порядка; она касается отдѣльныхъ лицъ только тогда, когда они нарушаютъ этотъ порядокъ, не разбирая, насколько они виноваты. Судъ же, напротивъ, имѣетъ въ виду единственно охраненіе права и вступается лишь тогда, когда дѣло идетъ объ отдѣльныхъ лицахъ. Тѣмъ не менѣе, эта близкая связь полиціи съ юстиціей образуетъ смѣшанную область: съ одной стороны юстиція требуетъ содѣйствія полиціи, съ другой стороны полиція требуетъ помощи юстиціи. Нарушенія полицейскаго порядка составляютъ своего рода проступки, за которые виновные являются отвѣтственными передъ закономъ, также какъ за нарушеніе чужихъ правъ. Спрашивается: должно ли наказаніе за подобнаго рода проступки принадлежать полиціи или суду?

Многіе, въ особенности нѣмецкіе публицисты стоятъ за первое. Они различаютъ наказаніе отъ исправительныхъ мѣръ: первое служитъ охраненіемъ права, второе средствомъ для охраненія порядка. Поэтому послѣднее, по ихъ мнѣнію, должно принадлежать полиціи; безъ этого она не въ состояніи исполнить свою задачу. И съ этимъ взглядомъ невозможно согласиться. Исправительныя мѣры употребляются только относительно малолѣтнихъ, съ цѣлью навести ихъ на добрый путь. Это — средство педагогическое, которое находится въ рукахъ тѣхъ, кто имѣетъ власть надъ малолѣтними. Нарушеніе же законныхъ правилъ, установленныхъ для охраненія порядка, точно также влечетъ за собою наказаніе, какъ и нарушеніе правъ. За полицейскій проступокъ, также какъ за уголовное преступленіе, лице полноправное подвергается лишенію свободы или штрафу, падающему на собственность Очевидно, эти права должны быть ограждены отъ произвольнаго наказанія, а такое обезпеченіе дается только судомъ. Полицейская дѣятельность, по существу своему, руководится усмотрѣніемъ, а потому соединеніе въ однихъ рукахъ полицейской

власти съ правомъ наказанія ведетъ къ распространенію произвола на самыя существенныя права гражданъ. Только раздѣленіе властей охраняетъ послѣднихъ отъ этого зла. Пресѣкая всякія нарушенія порядка, полиція имѣетъ связанное съ этимъ право арестовать лице и представить его суду; самый же приговоръ долженъ быть произнесенъ независимымъ отъ полиціи судьею. Нѣтъ сомнѣнія однако, что полицейскіе проступки не должны быть смѣшиваемы съ уголовными преступленіями. Охраненіе порядка требуетъ болѣе быстраго производства, но вмѣстѣ и болѣе легкихъ наказаній, нежели охраненіе правъ. Для этого установляются особенные суды, полицейскіе или мировые, въ одной или въ двухъ инстанціяхъ.

Изъ обязанности охранять общую безопасность и уничтожать всякое сопротивленіе слѣдуетъ, что полиція должна быть снабжена достаточною силою; а такъ какъ дѣйствіе ея распространяется на всѣ точки территоріи, то она должна быть установлена повсемѣстно. Отсюда необходимость полицейской стражи съ военнымъ устройствомъ. Эта потребность ощущается, разумѣется, тѣмъ въ большей степени, чѣмъ скученнѣе населеніе. Поэтому, полицейская стража установляется преимущественно въ городахъ, въ особенности многолюдныхъ. Въ селахъ же полиція нерѣдко возлагается на самихъ жителей, въ видѣ повинности, которая отправляется по очереди или по выбору. Въ дополненіе къ этому установляется иногда общая конная стража, объѣзжающая округи. Таковъ, напримѣръ, во Франціи жандармскій корпусъ. Однако, съ развитіемъ путей сообщенія и установляющейся вслѣдствіе того болѣе тѣсной связи между городами и селами, является необходимость учредить и въ послѣднихъ постоянную полицейскую стражу, которой назначается извѣстный округъ, подчиненный общему полицейскому управленію. Такъ это дѣлается въ Англіи. Впрочемъ, помощь войска или мѣстной милиціи, гдѣ она существуетъ, можетъ въ значительной степени сократить обязанности полиціи и уменьшить потребность полицейской силы. Въ особенности мѣстная милиція учреждается именно для охраненія внутренней безопасности. Она можетъ дѣйствовать по всякому призыву власти.

Въ чьихъ рукахъ должно находиться полицейское управленіе: въ рукахъ ли правительственныхъ или выборныхъ властей?

Нѣтъ сомнѣнія, что безопасность составляетъ ближайшій интересъ мѣстныхъ жителей. Но вмѣстѣ съ тѣмъ, это самый существенный интересъ государства. Первая обязанность правительственной власти охранять всюду порядокъ и наблюдать за исполненіемъ законовъ. Притомъ, безопасность одной мѣстности находится въ тѣсной связи съ безопасностью сосѣднихъ. Преслѣдованіе воровъ и разбой-

никовъ требуетъ нерѣдко обширнаго круга дѣйствій и значительныхъ силъ, иногда даже военныхъ. Наконецъ, административная полиція находится въ связи съ полиціею политической. Вслѣдствіе этого, полиція, не только государственная, но и областная, обыкновенно находится въ рукахъ правительства. Общинная же полиція, а иногда и окружная ввѣряются также выборнымъ властямъ. Это относится въ особенности къ сельскимъ общинамъ, гдѣ, какъ мы видѣли, полиція нерѣдко исполняется повинностью жителей. Здѣсь староста обыкновенно состоитъ вмѣстѣ и начальникомъ полиціи. На этомъ основаніи полицейская власть предоставляется и землевладѣльцу, тамъ гдѣ онъ остается главою общины. Но мы видѣли уже, говоря о мѣстномъ самоуправленіи, что соединеніе полицейской власти съ общинною ведетъ къ вмѣшательству правительства въ назначеніе общинныхъ властей. Поэтому, въ интересахъ, какъ государства, такъ и мѣстнаго самоуправленія, желательно, особенно въ большихъ городахъ, отдѣленіе полиціи отъ общиннаго управленія, съ предоставленіемъ первой агентамъ правительства. Это даже совершенно неизбѣжно въ столицахъ, гдѣ находится все центральное управленіе и гдѣ политическая полиція состоитъ въ самой тѣсной связи съ полиціею административной.

II. Содѣйствіе матеріальному благосостоянію народа заключаетъ въ себѣ различныя отрасли. Сюда относятся:

1. Попеченіе о количествѣ и распредѣленіи народонаселенія. Прежде всего, для всѣхъ государственныхъ цѣлей необходимо точное опредѣленіе количества народонаселенія. Это совершается посредствомъ періодическихъ переписей, а въ промежуткахъ веденіемъ постоянной статистики рожденій и смертей. И то и другое можетъ производиться мѣстными властями подъ руководствомъ центральной. Напротивъ, вполнѣ отъ центра зависятъ мѣры, касающіяся распредѣленія народонаселенія. Онѣ ограничиваются главнымъ образомъ содѣйствіемъ переселеніямъ. Если государство располагаетъ обширными пространствами земель, оно можетъ регулировать направляющееся туда переселенческое движеніе, не придавая ему искусственнаго характера, но приходя на помощь естественному стремленію жителей къ болѣе выгоднымъ мѣстамъ. Точно также оно можетъ направить движеніе въ колоніи. Наконецъ, какъ чрезвычайная мѣра, когда есть избытокъ населенія, которому нечѣмъ прокормиться на мѣстѣ, оно можетъ способствовать эмиграціи, какъ дѣлала Англія съ Ирландіей. Наоборотъ, при значительномъ количествѣ пустопорожнихъ земель и рѣдкомъ населеніи, могутъ быть призываемы иностранные колонисты. Такъ дѣлалось у насъ въ прошломъ столѣтіи. Но и это мѣра чрезвычайная, притомъ такая, которой польза весьма сомнительна, ибо съ призваніемъ коло-

нистовъ уменьшается площадь, остающаяся для собственныхъ гражданъ, а при значительной разницѣ культуры пришлое населеніе всетаки остается чуждымъ.

2. Попеченіе о здоровьѣ или медицинская полиція въ обширномъ смыслѣ. Это отрасль весьма существенная и обширная. Она заключаетъ въ себѣ: а) мѣры предупрежденія противъ болѣзней, б) учрежденія лѣчебныя.

Къ первымъ относятся: 1) наблюденіе за безвредностью припасовъ, находящихся въ продажѣ, а равно и всякихъ фабричныхъ и ремесленныхъ производствъ. Это—дѣло мѣстной полиціи, общей или спеціально торговой и фабричной. Государство установляетъ общія мѣры, а мѣстнымъ властямъ предоставляется примѣнять ихъ къ условіямъ мѣстности изданіемъ обязательныхъ постановленій. 2) Устройство городовъ въ санитарномъ отношеніи и наблюденіе за санитарнымъ состояніемъ жилищъ, гдѣ скучивается народонаселеніе. 3) Осушеніе болотъ, что обыкновенно превосходитъ мѣстныя средства и требуетъ государственной помощи. 4) Мѣры противъ распространенія заразительныхъ болѣзней. Противъ внѣшней заразы учреждаются пограничные карантины, которые находятся въ особомъ управленіи, подчиняясь мѣстнымъ начальникамъ. Противъ распространенія внутренней заразы иногда временно учреждаются внутренніе карантины. Это мѣра чрезвычайная, которая принимается мѣстнымъ начальствомъ по особымъ полномочіямъ. Къ постояннымъ мѣрамъ предупрежденія заразительныхъ болѣзней принадлежитъ прививаніе оспы, которое обыкновенно дѣлается обязательнымъ. 5) Мѣры противъ скотскаго падежа. И тутъ требуется дополненіе общаго государственнаго закона мѣстными обязательными постановленіями, съ учрежденіемъ осмотровъ, а иногда карантиновъ, и правилами для убиванія скота. Наблюденіе поручается какъ мѣстной, такъ и особой медицинской полиціи, состоящей изъ ветеринаровъ, при совокупномъ дѣйствіи правительственныхъ и выборныхъ властей.

Къ лѣчебнымъ учрежденіямъ относятся: 1) установленіе правилъ относительно медиковъ и аптекарей, 2) устройство больницъ.

Для принятія какихъ бы то ни было санитарныхъ мѣръ необходимо содѣйствіе медиковъ. Поэтому, одна изъ существенныхъ заботъ государства состоитъ въ приготовленіи достаточнаго количества врачей. Это дѣлается посредствомъ медицинскихъ школъ и факультетовъ. Затѣмъ необходимо, чтобы каждая мѣстность въ государствѣ была снабжена достаточнымъ количествомъ медиковъ. Для мѣстностей болѣе или менѣе богатыхъ рѣдко нужно особое пособіе со стороны казны; но для мѣстностей бѣдныхъ и отдаленныхъ правительству приходится

иногда восполнять недостатокъ мѣстныхъ средствъ. Это тѣмъ необходимѣе, что медики нужны и для санитарной полиціи и для судебныхъ слѣдствій. Они необходимы также для войска и флота. Поэтому, правительство всегда имѣетъ множество медиковъ на своемъ жалованьѣ. Они распредѣляются по полкамъ, по кораблямъ, по больницамъ и городамъ. Послѣдніе могутъ состоять и на иждивеніи отдѣльныхъ мѣстностей. Мы видѣли, что медицинская часть составляетъ одну изъ существенныхъ отраслей мѣстнаго самоуправленія. Наконецъ, важно предупрежденіе вреднаго лѣченія со стороны лицъ, не имѣющихъ медицинскихъ познаній. На этомъ основаніи, къ медицинской практикѣ допускаются только лица, выдержавшія извѣстныя испытанія. Имъ дѣлается списокъ, который разсылается всюду.

Такія же испытанія требуются и отъ аптекарей и фармацевтовъ. И въ этой отрасли забота государства состоитъ въ томъ, чтобы вездѣ было достаточное количество аптекъ и чтобы онѣ содержались людьми, знающими свое дѣло. Послѣднее достигается экзаменами, первое привилегіями, которыя даются аптекарямъ, при чемъ, для огражденія частныхъ лицъ отъ произвольныхъ поборовъ, установляется такса для лѣкарствъ.

Что касается до больницъ, то онѣ могутъ содержаться правительствомъ, общинами и областями, наконецъ частными лицами. Больницы перваго рода учреждаются для арміи и флота, больницы втораго рода для отдѣльныхъ мѣстностей. Но и тутъ иногда, при недостаткѣ мѣстныхъ средствъ, правительство приходитъ на помощь или учреждаетъ больницы на общія или специальныя суммы. Такъ это дѣлалось у насъ во времена Приказовъ Общественнаго Призрѣнія; таковы же больницы, принадлежащія къ вѣдомству учрежденій Императрицы Маріи. Въ настоящее время правительство приходитъ на помощь губернскимъ земствамъ при устройствѣ домовъ умалишенныхъ. Больницы могутъ учреждаться и на средства частныхъ лицъ, которыя жертвуютъ капиталы на ихъ устройство и поддержаніе. Въ Англіи и Сѣверной Америкѣ нерѣдко и то и другое дѣлается посредствомъ общественныхъ подписокъ. Всѣ эти учрежденія, какъ общественныя, такъ и частныя, могутъ имѣть права юридическихъ лицъ, то есть, владѣть собственностью, получать дары и т. п. Управленіе ихъ естественно зависитъ отъ того, откуда они получаютъ средства; оно можетъ быть или правительственное, или общественное, или наконецъ могутъ быть самостоятельные комитеты, которые ведутъ дѣло подъ надзоромъ общихъ властей.

Изъ сказаннаго видно, что управленіе санитарною и медицинскою частью содержитъ въ себѣ двѣ стороны: полицейскую и техническую.

Первая находится въ рукахъ областныхъ, окружныхъ и общинныхъ властей; для технической же части учреждаются особые совѣты изъ медиковъ, съ пріобщеніемъ иногда и другихъ членовъ. Такъ у насъ учреждены Врачебныя Отдѣленія Губернскихъ Правленій, во Франціи въ департаментахъ Санитарныя Коммиссіи (Commissions de salubritè), въ Пруссіи Медицинскія Коллегіи въ провинціяхъ и Медицинскіе Совѣты въ округахъ. Въ Англіи, закономъ 1848 года установлены избираемыя жителями Мѣстныя Санитарныя Коллегіи (Local Boards of Health), самостоятельно управляющія своею частью. Центральное управленіе обыкновенно состоитъ въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ, а для технической части установляются медицинскіе совѣты. Въ Англіи, съ 1848 по 1858 годъ, существовала Общая Санитарная Коллегія (General Board of Health), но нынѣ она уничтожена и вѣдомство ея передано Министерству Внутреннихъ Дѣлъ.

3. Попеченіе о продовольствіи въ обыкновенное время не входитъ въ обязанности государства. При свободѣ торговли и особенно съ развитіемъ путей сообщенія, снабженіе народонаселенія всѣмъ нужнымъ дѣлается само собой. Государство ограничивается косвенными мѣрами, какъ-то, содѣйствіемъ сельскому хозяйству и улучшеніемъ путей сообщенія. Тамъ, гдѣ существуютъ ввозныя пошлины на хлѣбъ, онѣ понижаются или отмѣняются при неурожаяхъ, и наоборотъ, тамъ гдѣ хлѣбъ вывозится, вывозъ при неурожаѣ можетъ быть по усмотрѣнію затрудненъ или даже вовсе воспрещенъ. Однако и въ обыкновенное время, въ государствахъ, гдѣ часто повторяются неурожаи, а сообщенія болѣе или менѣе затруднительны, устроиваются иногда общественные запасы на случай нужды. Такъ дѣлается у насъ. Эта обязанность возлагается на общины, подъ наблюденіемъ земства и правительства. Въ неурожайные годы, изъ магазиновъ выдаются ссуды, которыя пополняются, когда есть избытокъ. Въ помощь этимъ наличнымъ запасамъ учреждаются и продовольственные капиталы, мѣстные и государственные.

Но въ случаяхъ широко распространенной нужды все это можетъ оказаться недостаточнымъ. Тогда приходится прибѣгать къ мѣрамъ чрезвычайнымъ. Совокупнымъ дѣйствіемъ мѣстностей и государства дѣлаются громадныя закупки хлѣба, который развозится по мѣстамъ, гдѣ есть недостатокъ. Такъ это недавно практиковалось у насъ. Эти чрезвычайныя пособія возвращаются потомъ населеніемъ по мѣрѣ возможности; но это всегда дѣлается съ трудомъ, ибо разоренный народъ поднимается не легко. Поэтому приходится сбавлять, а иногда и вовсе прощать недоимки.

4. Общественное призрѣніе. Призрѣніе, по существу своему, есть

начало нравственное, а не юридическое. Помогать ближнимъ составляетъ нравственную обязанность человѣка, а нравственная обязанность исполняется не принудительно, а свободно. Поэтому, обязанности помогать другимъ не соотвѣтствуетъ никакое право; такова сущность всѣхъ нравственныхъ обязанностей. На этомъ основаніи и обязанности призрѣвать нуждающихся не соотвѣтствуетъ право на призрѣніе. Тутъ можетъ быть только ходатайство, которое предъявляется административнымъ путемъ. Таково общее правило, которое затемняется лишь тамъ, гдѣ судебная власть соединяется съ административною.

Въ силу того же начала, призрѣніе есть прежде всего частное дѣло, добровольно принимаемое на себя каждымъ. Только частная благотворительность соединяетъ съ матеріальною помощью и то нравственное участіе, которое даетъ ей высшее духовное значеніе. Государственная благотворительность можетъ дѣйствовать лишь общими мѣрами; живое участіе замѣняется бюрократическимъ формализмомъ. Не общество, а лице вноситъ сюда душу. Только личное участіе способно войти и во всѣ подробности положенія нуждающихся и опредѣлить мѣру нужды. Государственному управленію это недоступно. Однако частная благотворительность бываетъ недостаточна. Она требуетъ соединенія силъ, которое предполагаетъ довольно высокое общественное развитіе. Между тѣмъ, умноженіе нуждающихся не только оскорбляетъ нравственное чувство, но проявляясь въ видѣ нищенства, становится опаснымъ для общественнаго спокойствія. Отсюда рождается юридическая обязанность призрѣнія. За недостаткомъ частныхъ лицъ, она возлагается на тѣ частные корпоративные союзы, общинные и сословные, въ которыхъ лице находитъ поддержку и восполненіе. Въ особенности руководительницею въ дѣлѣ призрѣнія должна быть церковь, какъ союзъ, основанный на нравственныхъ началахъ. Таковою она и была въ средніе вѣка. Громадныя церковныя имущества служили вмѣстѣ капиталомъ общественнаго призрѣнія. Нельзя однако сказать, чтобы пользованіе этимъ капиталомъ достигало цѣли. Оно плодило только нищенство, къ ущербу общественнаго порядка. Съ измѣненіемъ историческаго положенія церкви эти имущества были отобраны, прежде всего вслѣдствіе Реформаціи. Но такъ какъ масса нищихъ, лишившихся пропитанія, грозила общественному спокойствію, то въ замѣнъ этого, обязанность призрѣнія бѣдныхъ была возложена на общины. Это начало развилось въ особенности въ протестантскихъ земляхъ, гораздо менѣе въ католическихъ. Въ Англіи оно повело къ многосложнымъ законамъ о бѣдныхъ и къ значительнымъ злоупотребленіямъ, которымъ былъ положенъ предѣлъ закономъ 1834 года. У насъ, при крѣпостномъ правѣ, эта обязанность естественно падала на

владѣльцевъ. Нынѣ она ложится на тѣ общества, къ которымъ принадлежатъ нуждающіеся. Но юридическаго развитія, при нашихъ условіяхъ, это начало не получило.

Такимъ образомъ, общественное призрѣніе есть существенно мѣстное дѣло. Государству принадлежитъ лишь установленіе общихъ нормъ и наблюденіе за ихъ исполненіемъ. Только въ видѣ исключенія оно беретъ на себя содержаніе нѣкоторыхъ заведеній. Таковы, напримѣръ, у насъ Воспитательные Дома и другія связанныя съ ними учрежденія, имѣющія, впрочемъ, свои особые капиталы и свое отдѣльное управленіе. Во Франціи, на государственныя средства содержатся нѣкоторыя заведенія для слѣпыхъ и глухо-нѣмыхъ. Вообще же, государство приходитъ только на помощь тѣмъ частнымъ и мѣстнымъ заведеніямъ, которыя, по своей полезной дѣятельности, заслуживаютъ поддержки.

Въ новѣйшее время однако возникаютъ новыя формы призрѣнія, которыхъ руководство иногда беретъ на себя государство. Таковы кассы для страхованія рабочихъ отъ опасныхъ случаевъ и въ старости. По существу дѣла, онѣ должны составляться добровольными вкладами. Когда онѣ получаютъ широкое развитіе, государство можетъ взять управленіе на себя, какъ извѣстную отрасль общественной дѣятельности, конкуррирующую съ частной; оно можетъ даже приносить для этого нѣкоторыя жертвы. Но принудительное страхованіе, равно какъ и обязательное привлеченіе хозяевъ и пополненіе кассъ государственными средствами, суть начала, которыя не могутъ быть оправданы здравою теоріей. Работникъ не служитель государства, получающій пенсію; это свободный частный человѣкъ, который самъ обезпечиваетъ свою судьбу. Принудительное страхованіе есть опека, несовмѣстная съ полноправіемъ. Такого рода мѣрами думаютъ дать отпоръ соціализму, но онѣ служатъ только къ вящему укрѣпленію соціалистическихъ началъ.

Изъ сказаннаго слѣдуетъ, что управленіе общественнымъ призрѣніемъ есть прежде всего дѣло общинныхъ властей. За недостаткомъ общинныхъ средствъ учреждаются и болѣе широкія административныя единицы; таковы англійскіе союзы (unions). Крупныя учрежденія находятся въ вѣдѣніи областей; тѣ, которыя существуютъ на частныя средства, управляются самостоятельно, какъ юридическія лица. Что касается до центральнаго управленія, то обыкновенно оно сосредоточивается въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ. Въ Англіи существуетъ особая Коллегія Закона о Бѣдныхъ (Poor-law Board).

5. Строительная полиція заключаетъ въ себѣ вообще правила относительно устройства городовъ и селъ. Здѣсь имѣются въ виду раз-

личныя цѣли: безопасность, здоровье, удобство и красота. Требованія государства установляются закономъ; къ мѣстнымъ условіямъ они прилагаются постановленіями. Исполненіе же предоставляется общиннымъ властямъ подъ надзоромъ правительственныхъ органовъ. Иногда, особенно въ столицахъ, правительство прямо беретъ это дѣло въ свои руки. Такъ напримѣръ, во Франціи, во времена второй Имперіи, префектъ Гаусманъ перестроилъ весь Парижъ. У насъ, въ прежнее время, это дѣло было ввѣрено начальнику губерніи, подъ предсѣдательствомъ котораго состояла особая Строительная Коммиссія. Нынѣ это передано въ вѣдомство городовъ, что согласнѣе съ истинными началами управленія.

6. Пожарная полиція находится въ тѣсной связи, какъ съ строительною, такъ и съ полиціею безопасности. Въ городахъ съ этою цѣлью учреждаются особыя команды, обыкновенно подъ начальствомъ общихъ полицейскихъ властей; въ селахъ установляется пожарная повинность. Существенную мѣру противъ причиняемыхъ пожарами бѣдствій, составляетъ застрахованіе строеній отъ огня. Это — предпріятіе, основанное на расчетѣ, а потому оно обыкновенно находится въ рукахъ частныхъ обществъ. Но у насъ въ селеніяхъ установлено обязательное страхованіе, находящееся въ вѣдѣніи земства. Это вызывается тѣмъ, что при скученности нашихъ селъ и деревянныхъ постройкахъ, частое повтореніе пожаровъ лишаетъ значительную часть населенія всякихъ средствъ пропитанія. Величина бѣдствія требуетъ общихъ обязательныхъ мѣръ. Въ другихъ странахъ замѣчается совершенно обратное явленіе. Въ Англіи и Сѣверной Америкѣ не только страхованіе, но и самая пожарная полиція имѣетъ частный характеръ. Страховыя общества содержатъ пожарныя команды. Въ этомъ нельзя не видѣть преувеличенія начала частной предпріимчивости, ибо пожаръ составляетъ общую опасность, а потому охраненіе отъ огня не должно оставаться въ частныхъ рукахъ: это—дѣло общественное. Но конечно, когда частная помощь оказывается достаточною, то общественной власти не за чѣмъ брать это на себя.

7. Управленіе путей сообщенія, сухопутныхъ и водяныхъ, зависитъ отъ ихъ значенія. Они могутъ быть государственные и мѣстные. Первые естественно находятся въ вѣдомствѣ общей государственной власти, вторые въ вѣдѣніи мѣстныхъ властей.

Изъ сухопутныхъ сообщеній, въ управленіи государства могутъ находиться шоссе и желѣзныя дороги. Первыя не окупаютъ частной предпріимчивости, а потому обыкновенно находятся въ вѣдѣніи назначаемыхъ правительствомъ техниковъ. Но съ развитіемъ желѣзныхъ дорогъ они потеряли свое государственное значеніе, а потому боль-

шею частью передаются мѣстностямъ. Желѣзныя дороги, напротивъ, часто не только окупаютъ издержки, но и приносятъ доходъ, а потому могутъ быть предметомъ частной предпріимчивости. Однако, ни въ какомъ случаѣ онѣ не могутъ разсматриваться, чисто какъ частное предпріятіе. По существу своему, онѣ составляютъ общественную потребность и находятся въ общемъ пользованіи. Свободная конкурренція не имѣетъ тутъ мѣста: это — монополія, которая установляется государствомъ и можетъ быть передана въ частныя руки только подъ условіемъ удовлетворенія этой потребности. Притомъ, обыкновенно при постройкѣ дороги требуется экспропріація владѣльцевъ, черезъ земли которыхъ она проходитъ, что также совершается во имя общественной пользы. Такимъ образомъ, въ чьихъ бы рукахъ онѣ ни находились, желѣзныя дороги, по существу своему, сохраняютъ характеръ общественнаго предпріятія. Только особенныя соображенія могутъ заставить государство передать ихъ въ частныя руки. Главная причина та, что желѣзныя дороги суть вмѣстѣ промышленное предпріятіе, а промышленныя предпріятія лучше ведутся частными лицами, нежели казною. Въ особенности первоначальное устройство дороги выгоднѣе производить частными силами. Поэтому, обыкновенно правительства отдаютъ желѣзныя дороги частнымъ обществамъ, на извѣстное число лѣтъ, въ теченіи которыхъ можетъ возвратиться затраченный капиталъ. При этомъ правительство составляетъ условія, обезпечивающія правильный ходъ предпріятія, и сохраняетъ за собою надзоръ. Нерѣдко оно обезпечиваетъ и полученіе извѣстнаго процента на затраченный капиталъ; иначе рискъ слишкомъ великъ. Все это составляетъ предметъ обстоятельнаго договора, въ которомъ нужно согласить интересы общества съ выгодами предпринимателей. На практикѣ, первые нерѣдко остаются въ накладѣ; но и казенное управленіе бываетъ не легче. Въ Англіи и въ Америкѣ, желѣзныя дороги навсегда отчуждаются въ частныя руки. Это опять преувеличеніе начала частной предпріимчивости. Какъ сказано, желѣзныя дороги всегда сохраняютъ общественный характеръ, которому противорѣчитъ полное ихъ отчужденіе.

Для управленія государственными дорогами, а равно и для контроля надъ желѣзными дорогами, находящимися въ частныхъ рукахъ, необходимо особое вѣдомство. Здѣсь прежде всего требуются техническія знанія, а потому оно отдѣляется отъ другихъ отраслей управленія. Почти во всѣхъ европейскихъ государствахъ существуетъ министерство Публичныхъ Работъ или Путей Сообщенія, съ подчиненными ему мѣстными органами.

Мѣстные пути сообщенія раздѣляются на областные, окружные и

общинные. Они содержатся на счетъ мѣстныхъ жителей, нерѣдко повинностью, и управляются или выборными властями подъ надзоромъ правительственныхъ, или правительственною властью съ содѣйствіемъ выборныхъ. Это зависитъ отъ устройства самоуправленія. Въ Англіи, правительство вовсе не вмѣшивается въ мѣстные пути сообщенія. Они состоятъ въ вѣдѣніи надзирателей большихъ дорогъ (surveyors of highways), нынѣ подчиненныхъ Совѣту графства. Иногда дороги устроиваются частными компаніями, которыя управляютъ ими посредствомъ довѣренныхъ лицъ (trustees).

Водяные пути также раздѣляются на государственные и мѣстные. Первые могутъ быть естественные и искусственные, рѣки и каналы. Обыкновенно они ввѣряются тому же вѣдомству, которое управляетъ сухопутными сообщеніями. Рѣдко каналы отдаются въ частныя руки, хотя Суэзскій каналъ служитъ нагляднымъ примѣромъ громаднаго международнаго предпріятія, исполненнаго и управляемаго частными средствами. Что касается до мѣстныхъ водяныхъ путей, то по своему протяженію, они могутъ быть только областные и рѣдко бываютъ искусственные, ибо это требуетъ слишкомъ большихъ издержекъ. Каналы строятся не для одной мѣстности, а служатъ общими торговыми путями. Протекающія же по областямъ сплавныя рѣки составляютъ общественное достояніе. Дѣятельность власти состоитъ здѣсь въ томъ, чтобы содержать ихъ въ исправности, охранять отъ захватовъ, предупреждать наводненія и опредѣлять права частныхъ лицъ на пользованіе водами для орошеній, для мельницъ и т. п. Здѣсь требуются общія распоряженія при содѣйствіи техниковъ, что всего лучше достигается дѣйствіемъ правительственныхъ властей при участіи выборныхъ.

8. Почта и телеграфъ. Почта имѣетъ главною цѣлью перевозку писемъ и посылокъ, но къ этому можетъ присоединяться перевозка лицъ, служащихъ и частныхъ. Послѣднее учреждается на общественный счетъ только тамъ, гдѣ нѣтъ желѣзныхъ дорогъ, а частныя средства недостаточны. Задача управленія состоитъ въ поставкѣ лошадей, а иногда и экипажей для проѣзжающихъ. Лошади ставятся: 1) повинностью, которая можетъ быть натуральная и денежная: въ послѣднемъ случаѣ, мѣстныя власти собираютъ деньги и нанимаютъ лошадей; 2) казною, что умѣстно только при весьма несовершенныхъ условіяхъ общественнаго быта; 3) частными лицами, которымъ казна предоставляетъ монополію или конкуррирующее право; иногда имъ даются пособія, ибо это составляетъ казенную и общественную надобность. Тутъ требуется внимательное соображеніе выгодъ, какъ предпринимателя, такъ и казны, а также надзоръ за тѣмъ, чтобы обществен-

ная потребность удовлетворялась исправно и чтобы не было притѣсненій. Поставка лошадей становится излишнею тамъ, гдѣ есть достаточная конкурренція. Общественные экипажи, или дилижансы, содержатся также или казною или частными лицами и компаніями. Первый способъ умѣстенъ только тамъ, гдѣ частная конкурренція совершенно недостаточна или неудовлетворительна.

Почта для писемъ отличается отъ ѣздовой тѣмъ, что она требуетъ единства управленія и быстроты сообщеній по всему государству. Это дѣлаетъ изъ нея казенную монополію, или регалію, которая служитъ вмѣстѣ и доходною статьею. Единство дѣла требуетъ и особаго управленія. Оно можетъ образовать отдѣльное министерство, какъ было прежде у насъ, или входить въ составъ другихъ министерствъ, напримѣръ Внутреннихъ Дѣлъ, какъ установилось теперь у насъ, или Финансовъ, какъ во Франціи. Мѣстные органы, назначаемые правительствомъ, подчиняются центральной власти, состоя подъ общимъ надзоромъ областнаго начальства. Но для развозки писемъ по селамъ могутъ учреждаться и мѣстныя почты, состоящія въ вѣдѣніи органовъ самоуправленія. Такова у насъ земская почта.

Съ почтою связанъ и телеграфъ; но здѣсь не требуется монополія казны. Напротивъ, такъ какъ телеграфъ необходимъ при всякой желѣзной дорогѣ, то на послѣднія возлагается обязанность передавать и другія депеши за извѣстную плату. Задача управленія состоитъ въ установленіи общихъ правилъ и сведеніи этой части къ общей системѣ.

Распространяющіеся нынѣ телефоны составляютъ пока предметъ частной предпріимчивости.

9. Попеченіе о промышленности. По существу своему, промышленность есть дѣло частныхъ лицъ. Государство не имѣетъ назначенія быть производителемъ, также какъ оно не имѣетъ назначенія быть ученымъ или художникомъ. Оно можетъ имѣть свои промышленныя предпріятія, фабрики и заводы, но это всегда составляетъ исключеніе, оторое вызывается или финансовыми цѣлями, или удовлетвореніемъ насущныхъ потребностей государства, или наконецъ, устройствомъ образцовыхъ заведеній. Вообще же, всякое промышленное предпріятіе есть дѣло частное, которое устроивается на собственный рискъ и движется личнымъ интересомъ. Однако, промышленность, какъ общее явленіе народной жизни, составляетъ вмѣстѣ съ тѣмъ существенный интересъ государства. Отъ ея развитія зависятъ не только народное благосостояніе, но и самыя государственныя средства. Здѣсь государство можетъ дѣйствовать двоякимъ образомъ: путемъ опеки или свободы. Первая система направляетъ промышленность посредствомъ пред-

писаній, регламентаціи, привилегій, монополій, таксъ и т. п., вторая предоставляетъ ей полную свободу и только содѣйствуетъ ей тамъ, гдѣ требуются общія мѣры. Послѣдняя система единственная согласная съ здравыми экономическими понятіями и съ истиннымъ отношеніемъ государства къ гражданскому обществу. Первая же умѣстна только при совершенно младенческомъ состояніи промышленности, когда въ обществѣ, стоящемъ на низкой ступени развитія, нѣтъ еще ни капиталовъ, ни знаній, ни предпріимчивости. Чѣмъ болѣе развивается промышленность, тѣмъ болѣе опека замѣняется свободою. Въ настоящее время это начало признается всѣми европейскими законодательствами, которыя отказываются отъ прямыхъ мѣръ и дѣйствуютъ только мѣрами косвенными.

Предметомъ попеченія государства въ этой области является промышленность въ различныхъ ея видахъ, а именно: 1) промышленность первоначальная, заключающая въ себѣ а) сельское хозяйство съ различными его отраслями; б) горное дѣло; в) рыбную ловлю и охоту; 2) промышленность обработывающая, въ которую входятъ ремесла и фабрики; 3) промышленность оборотная или мѣновая, къ которой относятся торговля и кредитъ.

Есть мѣры, которыя, непосредственно касаясь торговли, имѣютъ косвенное вліяніе и на остальныя отрасли. Таковы: монетная система, устройство путей сообщенія, тарифы. Другія же прямо относятся къ той или другой отрасли.

Относительно сельскаго хозяйства, мѣры, принимаемыя государствомъ, могутъ состоять въ слѣдующемъ: 1) Упроченіе и организація поземельной собственности. Здѣсь имѣется въ виду утвержденіе правъ, освобожденіе собственности отъ лежащихъ на ней стѣсненій и тяжестей, напримѣръ феодальныхъ правъ, десятины, округленіе мелкихъ участковъ, иногда предупрежденіе излишняго дробленія. Въ этомъ состоитъ поземельная политика, которая видоизмѣняется сообразно съ условіями страны. 2) Обращеніе на пользу сельскаго хозяйства земель, лежащихъ втунѣ, какъ-то, колонизація степей, осушеніе болотъ и т. п. 3) Распространеніе сельско-хозяйственныхъ свѣдѣній посредствомъ школъ и образцовыхъ заведеній, а также пособія частнымъ школамъ и обществамъ. 4) Заведеніе и продажа въ частныя руки улучшенныхъ образцовъ сельско-хозяйственныхъ произведеній, какъ-то, улучшенныхъ породъ лошадей и скота, виноградныхъ лозъ и т. п. 5) Содѣйствіе и пособія при сельско-хозяйственныхъ предпріятіяхъ, имѣющихъ общій характеръ или вновь водворяемыхъ, напримѣръ для дренажа, для орошеній, ссуды для разведенія виноградниковъ и т. п. 6) Устройство сельско-хозяйственнаго кредита. Всѣ эти мѣры тогда только при-

носятъ настоящую пользу, когда онѣ поддерживаются личною самодѣятельностью гражданъ, безъ которой невозможны никакіе промышленные успѣхи. Нельзя не замѣтить, что высшаго развитія сельское хозяйство достигло въ тѣхъ странахъ, гдѣ государство менѣе всего заботилось объ этой отрасли; такова Англія.

Особенныя мѣры принимаются относительно лѣсоводства. Истребленіе лѣсовъ составляетъ общій вредъ для страны, не только уменьшеніемъ лѣснаго запаса, но главнымъ образомъ вліяніемъ на уменьшеніе влажности и на измѣненіе климатическихъ условій. Поэтому тамъ, гдѣ вредъ становится чувствительнымъ, законъ охраняетъ отъ истребленія даже лѣса, находящіеся въ частныхъ рукахъ. Съ этою цѣлью предписываются общія правила лѣснаго хозяйства и учреждается надзоръ за ихъ исполненіемъ. Съ своей стороны, государство не только бережетъ свои собственныя лѣсныя богатства, но и предпринимаетъ насажденія, превышающія средства частныхъ лицъ.

Мы говорили уже о казенныхъ горныхъ заводахъ. Что касается до частной промышленности, обращенной на эту отрасль, то она или предоставляется свободѣ или ставится подъ контроль правительства, смотря по тому, считаются ли нѣдра земли собственностью владѣльцевъ поверхности или принадлежностью государства, которое раздаетъ ихъ въ частныя руки подъ условіемъ правильной разработки. Въ послѣднемъ случаѣ, нужны разрѣшенія и надзоръ; но и въ первомъ случаѣ издаются иногда правила, охраняющія естественныя богатства страны отъ хищническаго истребленія. И тутъ правительство заводитъ школы, а тамъ, гдѣ нужно поощреніе, даетъ разныя льготы.

Еще умѣстнѣе мѣры, предупреждающія истребленіе находящихся на свободѣ животныхъ. Переходя съ мѣста на мѣсто, они не составляютъ частной собственности, а потому здѣсь необходимы общія правила. Такова цѣль законовъ объ охотѣ и рыбной ловлѣ. Въ казенныхъ дачахъ въ особенности, эти промыслы производятся только на основаніи точно опредѣленныхъ условій.

Относительно ремеслъ существуетъ также двоякая система: устройство цеховъ или свободное соперничество. Въ первомъ случаѣ, для производства ремесла требуется вступленіе въ цехъ, для чего установляются различныя условія, какъ-то, испытанія, а иногда и прохожденіе черезъ степени ученика, подмастерья и мастера. Въ прежнія времена предписывались даже образцы, по которымъ слѣдовало работать. Каждый цехъ имѣлъ право производить только свое собственное ремесло, изъ чего происходили нескончаемые споры между различными ремеслами. Въ настоящее время въ Европѣ цеховое устройство или совершенно отмѣнено или, по крайней мѣрѣ, уничтожены стѣсненія,

дающія цехамъ характеръ монополій. Въ Германіи, однако, многіе стоятъ за цеховое устройство въ видахъ обезпеченія судьбы ремесленниковъ и лучшей организаціи самаго званія. Но какъ устроить корпоративные союзы, не дѣлая ихъ замкнутыми, остается задачей.

Въ фабричной промышленности еще болѣе основнымъ правиломъ должно быть свободное соперничество. Въ прежнее время, при первомъ возникновеніи фабрикъ, правительства, въ видахъ поощренія, предоставляли имъ разныя льготы, давались пособія, выписывались мастера изъ-за границы, иногда предписывались даже способы производства. Въ настоящее время, при громадномъ развитіи фабричной промышленности, государство ограничивается косвенными мѣрами, особенно покровительственными тарифами, а также выставками, заведеніемъ техническихъ школъ и т. п. Но съ другой стороны, заботы государства простираются на устройство судьбы рабочаго класса, который именно въ фабричномъ производствѣ подвергается наибольшимъ страданіямъ и лишеніямъ. Съ этою цѣлью издаются законы, ограничивающіе работу женщинъ и дѣтей, предписывается хозяевамъ устройство школъ, издаются правила относительно помѣщенія рабочихъ. Важный вопросъ, который рѣшается различно, смотря по условіямъ страны и юридическимъ началамъ, опредѣляющимъ общественный ея бытъ, состоитъ въ допущеніи или недопущеніи стачекъ или забастовокъ, съ цѣлью возвысить заработную плату или по другимъ вопросамъ. Иногда правительство помогаетъ товариществамъ рабочихъ, имѣющимъ цѣлью улучшеніе ихъ быта, Мы говорили выше о страховыхъ кассахъ. Все это входитъ въ область соціальной политики, составляющей въ настоящее время одну изъ важнѣйшихъ задачъ государственнаго управленія.

Относительно торговли принимаются слѣдующія мѣры: 1) установленіе правильной монетной системы, которая всегда составляетъ регалію; 2) установленіе правильныхъ мѣръ и вѣсовъ и надзоръ за ними; 3) устройство путей сообщенія и почтовыхъ и телеграфныхъ сношеній; 4) учрежденіе ярмарокъ и базаровъ; 5) учрежденіе биржъ; 6) иностранные тарифы и связанные съ ними международные договоры.

Наконецъ, для кредита устроиваются банковыя учрежденія, правительственныя или частныя. О первыхъ говорено выше. Въ отношеніи къ вторымъ существуютъ также разныя системы: свободная конкурренція или правительственное разрѣшеніе на извѣстныхъ условіяхъ, съ правомъ надзора. Послѣднее имѣетъ въ виду огражденіе интересовъ публики въ предпріятіяхъ, которые она не въ состояніи сама контролировать. Весьма важный вопросъ состоитъ въ томъ: насколько банкамъ дозволяется выпускать свои билеты въ обращеніе? Въ Соединенныхъ Штатахъ и это предоставляется свободѣ; въ Европѣ, напро-

тивъ, выпускъ банковыхъ билетовъ составляетъ монополію правительственныхъ или привилегированныхъ учрежденій. Только послѣдняя система ограждаетъ публику отъ обмана и разоренія.

Управленіе промышленною частью поручается обыкновенно особенному министерству, нерѣдко въ соединеніи съ другими отраслями. Такъ, во Франціи существуетъ Министерство Земледѣлія, Торговли и Публичныхъ Работъ; у насъ управленіе сельскимъ хозяйствомъ соединено съ государственными имуществами, а торговля и горныя дѣла съ финансами. Для совѣщаній съ представителями промышленности и торговли учреждаются постоянные Мануфактурные и Коммерческіе Совѣты. Что касается до мѣстнаго управленія, то казенныя учрежденія ввѣряются обыкновенно особымъ управленіямъ, а для надзора за частными предпріятіями установляются иногда инспекціи. Нкконецъ, попеченіе о мѣстной промышленности возлагается на органы самоуправленія, которымъ ближе знакомы мѣстные интересы, но которые, съ другой стороны, часто лишены нужныхъ средствъ и возможности дѣйствія, ибо промышленность, по самому своему свойству, въ особенности при оживленныхъ сношеніяхъ, составляетъ не столько мѣстное, сколько общее дѣло, и мѣры, принимаемыя относительно ея, носятъ преимущественно государственный характеръ.

III. Содѣйствіе духовнымъ интересамъ народа заключаетъ въ себѣ попеченіе о наукѣ, объ искусствѣ, о религіи и нравахъ, наконецъ о воспитаніи юношества.

1. Попеченіе о наукѣ. Развитіе науки есть дѣло свободнаго человѣческаго разума. Государство не только само ничего не производитъ, но оно не въ состояніи ни предписывать, ни направлять ученую дѣятельность. Оно можетъ только доставлять ученымъ матеріальныя средства и пособія, а также сближать ихъ въ общихъ учрежденіяхъ, учебныхъ и ученыхъ.

Учрежденія, имѣющія цѣлью разработку науки совокупною дѣятельностью ученыхъ, суть академіи. Но такъ какъ развитіе науки есть дѣло личное, то въ этомъ отношеніи академіи большой пользы не приносятъ. Онѣ могутъ только общими силами заниматься разными изданіями и составленіемъ словарей. Академическія должности служатъ также поддержкою ученыхъ, которыхъ полезные труды не окупаются и не даютъ средствъ жизни. Главное же ихъ значеніе состоитъ въ поощреніи ученой дѣятельности посредствомъ премій и задачъ. Сужденія ихъ служатъ нѣкотораго рода авторитетомъ, тамъ гдѣ онѣ успѣли пріобрѣсти вѣсъ пріобщеніемъ къ себѣ всѣхъ выдающихся силъ на ученомъ и литературномъ поприщѣ.

Частныя учрежденія, содѣйствующія развитію науки, суть ученыя

общества. Правительство утверждаетъ ихъ уставы, даетъ имъ льготы и пособія, смотря по ихъ значенію.

Кромѣ того, правительство можетъ заботиться и о собираніи матеріаловъ, тамъ гдѣ это превосходитъ средства частныхъ лицъ. Съ этою цѣлью учреждаются коммиссіи и снаряжаются ученыя экспедиціи, которыя снабжаются средствами отъ государства.

Наконецъ, къ попеченію о наукѣ относится устройство и содержаніе библіотекъ и архивовъ, открытыхъ для общаго пользованія и превосходящихъ частныя средства.

2. Попеченіе объ искусствѣ. Искусство, также какъ наука, есть дѣло свободнаго творчества. И здѣсь дѣятельность государства ограничивается поощреніями; результаты же зависятъ отъ общихъ причинъ, на которыя государственная власть не имѣетъ никакого вліянія. Жизнь духа лежитъ внѣ ея сферы.

Государство содѣйствуетъ искусству: 1) собираніемъ образцовъ художественныхъ произведеній; 2) учебными заведеніями по этой части и доставленіемъ молодымъ художникамъ средствъ ознакомиться съ классическими образцами, находящимися въ другихъ странахъ; 3) заказами и покупками; 4) учрежденіемъ выставокъ.

Особенный видъ художества составляютъ театры. Содержаніе ихъ въ нѣсколько значительныхъ размѣрахъ обыкновенно превосходитъ средства частныхъ лицъ. Между тѣмъ, театры не только доставляютъ художественное наслажденіе, но имѣютъ значительное вліяніе на нравы. Поэтому, попеченіе о нихъ не можетъ быть чуждо власти, заботящейся о духовныхъ интересахъ народа. Театры могутъ быть частные и общественные; послѣдніе содержатся городами или государствомъ, которое иногда учреждаетъ и школы для артистовъ. Надъ частными театрами ему принадлежитъ право надзора. Правительство наблюдаетъ, чтобы не представлялось ничего противнаго законамъ и нравственности. Нерѣдко съ этою цѣлью учреждается особая цензура. Установленіе же государственной монополіи можетъ быть оправдано лишь въ томъ случаѣ, когда безъ этого содержаніе театровъ было бы слишкомъ обременительно для казны.

3. Попеченіе о религіи и нравахъ. Попеченіе о религіи опредѣляется отношеніемъ государства къ церкви; объ этомъ говорено выше. Что касается до нравовъ, то въ древности это былъ одинъ изъ главныхъ предметовъ заботы государства. Классическое государство держалось нравами и строго наблюдало за ихъ сохраненіемъ. Съ этою цѣлью назначались даже особые сановники, занимавшіе высокое положеніе въ политическомъ строѣ. Таковы были римскіе цензоры. Тѣже взгляды господствовали и въ средніе вѣка, вслѣдствіе преобладанія

теократическихъ началъ и вытекающаго изъ нихъ смѣшенія нравственной области съ юридическою. Новое государство, напротивъ, основано на свободѣ гражданскаго общества и частной жизни, съ чѣмъ вмѣстѣ попеченіе о нравахъ предоставляется общественному мнѣнію. Однако, въ первую эпоху своего развитія, подъ вліяніемъ средневѣковыхъ понятій, государство вступалось и въ эту сферу. Отсюда законы противъ роскоши, которые существовали во всѣхъ европейскихъ государствахъ. Сюда же относятся уголовныя наказанія за дѣйствія противныя нравственности. Съ развитіемъ свободы все это болѣе или менѣе отпадаетъ. Въ настоящее время правительства болѣе и болѣе убѣждаются, что государство не должно вступаться въ частную жизнь гражданъ. Безнравственныя дѣйствія, не нарушающія ни чьего права, тогда только могутъ быть предметомъ правительственной дѣятельности, когда они становятся публичными. Но и тутъ нравственное осужденіе принадлежитъ общественному мнѣнію, ибо личная нравственность есть дѣло свободы; принудительная же власть должна вступаться только съ точки зрѣнія полицейской, чтобы не было общественнаго соблазна. Поэтому, надзоръ за общественною нравственностью принадлежитъ къ вѣдомству общей полиціи.

Къ попеченію о нравахъ принадлежитъ и устройство общественныхъ удовольствій. По существу, это—дѣло частное; но иногда правительство и мѣстныя власти берутъ это на себя, съ цѣлью привязать къ себѣ въ особенности низшіе классы и отвлечь ихъ отъ болѣе вредныхъ увеселеній.

4. Народное образованіе. Принадлежитъ ли оно къ вѣдомству государства? Это вопросъ, на счетъ котораго мнѣнія расходятся. Однако онъ едва ли подлежитъ спору. Отрицать эту дѣятельность государства могутъ только тѣ, которые ограничиваютъ кругъ его вѣдомства охраненіемъ права и установленіемъ безопасности. Но если государство имѣетъ попеченіе о всѣхъ народныхъ интересахъ, то нѣтъ сомнѣнія, что одинъ изъ важнѣйшихъ интересовъ, какъ народа, такъ и самаго государства, состоитъ въ воспитаніи юношества. Отъ него зависитъ духъ гражданъ, которымъ держится государство. Послѣднее нуждается въ образованныхъ силахъ, которыя однѣ въ состояніи понять и исполнить высшія его задачи. Отъ образованія народа въ значительной степени зависитъ и его благосостояніе. Наконецъ, властвуя надъ подданными, употребляя принудительныя средства, взимая съ нихъ подати, государство должно стараться убѣдить ихъ въ правомѣрности и пользѣ своихъ дѣйствій. А это дѣлается главнымъ образомъ распространеніемъ здравыхъ гражданскихъ понятій посредствомъ народнаго образованія.

Нѣтъ сомнѣнія однако, что воспитаніе юношества прежде всего дѣло частное. Оно составляетъ заботу семействъ. Съ признаніемъ независимости гражданскаго общества и частной жизни, государство не можетъ установлять общаго, принудительнаго воспитанія. Въ этомъ отношеніи, есть значительная разница между взглядами, господствовавшими въ древнемъ мірѣ, въ средніе вѣка и въ новое время. Въ древности, нѣкоторыя государства прямо установляли общее, обязательное для всѣхъ воспитаніе юношества. Таково было устройство въ Спартѣ. Въ Римѣ этого не было; здѣсь строгое охраненіе нравовъ и неограниченность семейной власти достаточно ручались за духъ подростающихъ поколѣній. Но общественное воспитаніе было до такой степени въ духѣ древняго міра, что величайшіе мыслители Греціи, Платонъ и Аристотель, считали его совершенно необходимымъ для благоустроеннаго государства. Въ средніе вѣка было совершенно противное. Государство исчезло, и заботу о воспитаніи приняла на себя церковь. Всѣ учебныя заведенія были основаны ею; и наука и все образованіе носили религіозный характеръ. Возродившееся государство опять приняло воспитаніе въ свои руки. Но забота его ограничивается учрежденіемъ общихъ учебныхъ заведеній, въ которыя юношество вступаетъ по усмотрѣнію родителей. Принудительно въ нѣкоторыхъ странахъ только первоначальное обученіе, которое считается необходимымъ для всѣхъ; но и здѣсь оно одинаково можетъ получаться дома и въ школѣ. Въ этомъ случаѣ, государство является опекуномъ малолѣтнихъ. Кромѣ того, допускается конкурренція частныхъ заведеній, которыя ставятся только подъ надзоръ власти въ видахъ огражденія юношества отъ вредныхъ вліяній.

Правительственныя школы могутъ имѣть цѣлью, какъ умственное образованіе, такъ и собственно воспитаніе. Но первая цѣль остается преобладающею, хотя обѣ связаны между собою. Нравственная сторона воспитанія прежде всего дѣло семейства. Поэтому, какъ общее правило, ученики въ правительственныхъ школахъ должны быть приходящіе. Интернаты нужны только для тѣхъ случаевъ, когда ученикъ поневолѣ отрывается отъ семьи. Съ другой стороны, религіозное воспитаніе, по существу своему, есть дѣло церкви. Поэтому, послѣдняя призывается иногда къ участію въ школьномъ воспитаніи и даже въ управленіи школами. Однако, въ нормальномъ порядкѣ, это участіе не должно превращаться въ преобладаніе; 1) потому что ученіе въ государственныхъ школахъ должно быть общее для всѣхъ гражданъ, а церквей можетъ быть нѣсколько въ государствѣ, слѣдовательно для каждаго вѣроисповѣданія нужно было бы учреждать особыя школы. Кромѣ лишнихъ издержекъ, такое устройство разрозниваетъ граж-

данъ, вмѣсто того чтобы ихъ сближать, а это вовсе не желательно. 2) Отношеніе человѣка къ религіи есть дѣло свободы. Если, вообще, религіозное образованіе должно составлять часть воспитанія, то исключительное религіозное направленіе вовсе не составляетъ общаго требованія; государство не въ правѣ его навязывать. 3) Средневѣковая наука опиралась на богословіе и носила религіозный характеръ. Новая наука свободна; она имѣетъ свои исходныя точки, свою область и свои методы, независимые отъ религіи. Подчиненіе научнаго преподаванія религіозному ведетъ къ искаженію науки. Это относится въ особенности къ высшимъ школамъ, гдѣ преподаваніе должно имѣть наукообразный характеръ. Въ низшихъ школахъ, гдѣ преподаются одни элементарныя знанія, религіозное вліяніе допускается въ большей степени, но и здѣсь оно не должно быть преобладающимъ, ибо 4) государство не можетъ отдавать воспитаніе народа въ вѣдѣніе союза, отъ него независимаго. Оно этимъ ослабляетъ свое собственное вліяніе и собственную связь съ народомъ. Церкви, какъ свободному союзу, нельзя отказать въ правѣ заводить свои школы, но подчиненіе свѣтскихъ школъ духовенству ведетъ къ тому, что государство или подчиняетъ себѣ церковь или само подчиняется церкви.

Государственныя школы раздѣляются на общія и спеціальныя. Первыя имѣютъ предметомъ общее образованіе, вторыя приготовленіе людей къ извѣстнымъ занятіямъ. Общія школы раздѣляются на высшія, среднія и низшія. Послѣдніе два разряда имѣютъ свои подраздѣленія.

Низшую ступень занимаютъ народныя школы, которыя даютъ первоначальное образованіе. Онѣ раздѣляются на низшія и высшія. Въ первыхъ сообщаются орудія знанія: чтеніе, письмо и счетъ, къ чему присоединяется необходимое для дѣтей преподаваніе религіи, тамъ, гдѣ оно, вслѣдствіе ненормальныхъ отношеній къ духовенству, не исключается изъ народной школы. Вторыя даютъ элементарныя свѣдѣнія объ исторіи, географіи, естествовѣдѣніи. Первыя должны, по возможности, находиться въ каждой общинѣ, вторыя только въ важнѣйшихъ. Онѣ содержатся вполнѣ или частью на счетъ общины, которая вслѣдствіе этого получаетъ вліяніе на хозяйственное управленіе и на самый выборъ учителей. Но чѣмъ незначительнѣе община, чѣмъ менѣе она способна сдѣлать правильный выборъ, тѣмъ болѣе назначеніе учителей становится дѣломъ мѣстныхъ властей, завѣдывающихъ народнымъ образованіемъ. Правительству, во всякомъ случаѣ, принадлежитъ надзоръ и руководство народныхъ школъ, которыя входятъ въ общую систему народнаго образованія. Поэтому, здѣсь умѣстны комитеты, состоящіе изъ правительственныхъ и выборныхъ лицъ. Таковы

у насъ Уѣздные Училищные Совѣты, состоящіе подъ предсѣдательствомъ уѣздныхъ предводителей. Это необходимо въ особенности тамъ, гдѣ округъ приходитъ на помощь нуждающимся общинамъ или даже беретъ значительную часть расходовъ на себя. Иногда и правительство оказываетъ пособія. Такъ это дѣлается въ Англіи. Дополненіемъ къ общественнымъ расходамъ могутъ служить сборы съ учениковъ; но большею частью обученіе въ народныхъ школахъ даровое. Первоначальное образованіе даетъ такую сумму знаній, которая въ образованныхъ странахъ считается требованіемъ общимъ для всѣхъ. Поэтому государство и общество берутъ эти расходы на себя. Въ особенности это умѣстно тамъ, гдѣ первоначальное обученіе для всѣхъ обязательно. Для образованія учителей учреждаются особыя учительскія семинаріи. Женскія народныя школы могутъ быть соединяемы съ мужскими или отдѣляться отъ послѣднихъ. Это—дѣло практическихъ соображеній.

Среднія общеобразовательныя школы раздѣляются на классическія и реальныя. Въ первыхъ образованіе основано главнымъ образомъ на изученіи отраслей знанія, касающихся человѣка, во вторыхъ сообщается преимущественно знаніе природы. Такъ какъ человѣку ближе и нужнѣе всего человѣкъ, то первыя естественно имѣютъ преобладающее значеніе. Только практическія потребности заставляютъ съ раннихъ лѣтъ вводить ученика въ спеціальное изученіе физическаго міра. Классическія школы необходимы въ особенности для тѣхъ, которые приготовляютъ себя къ общественной дѣятельности, реальныя для дѣятельноoти преимущественно технической и прикладной. Существенный вопросъ, составляющій предметъ горячихъ споровъ, состоитъ въ томъ, до какой степени послѣднимъ можетъ быть открытъ доступъ въ университеты. Объ этомъ здѣсь можно только упомянуть.

Среднія учебныя заведенія содержатся на счетъ государства или на счетъ областей и городовъ. Обѣ системы могутъ существовать рядомъ. Къ этому присоединяется плата за ученіе. Такъ какъ среднее образованіе составляетъ достояніе относительно немногихъ, то подобная приплата совершенно умѣстна; но для неимущихъ дѣлаются исключенія или учреждаются стипендіи. Входя въ общую систему народнаго образованія, среднія общественныя заведенія во всякомъ случаѣ состоятъ подъ непосредственнымъ руководствомъ правительства, которое назначаетъ директоровъ и учителей, опредѣляетъ учебныя пособія и установляетъ программы. Въ видахъ систематическаго преподаванія это необходимо. Для образованія учителей учреждаются иногда особыя нормальныя школы. Женскія среднія заведенія отдѣляются отъ мужскихъ; они бываютъ открытыя и закрытыя.

Высшія учебныя заведенія суть университеты. Они имѣютъ цѣлью преподаваніе науки въ полномъ ея развитіи. Поэтому, здѣсь господствуетъ неразлучная съ наукою свобода преподаванія. Профессоръ излагаетъ результаты своихъ собственныхъ изслѣдованій и убѣжденій. Тутъ неумѣстны обязательныя программы и предписанныя сверху учебныя руководства. Единственная граница свободы состоитъ въ томъ, что преподаватель обязанъ воздерживаться отъ нападеній на существующій порядокъ и на религію. Преподаваніе — не политическая трибуна, гдѣ господствуетъ духъ партіи. Оно должно быть общее для всѣхъ и безпристрастное относительно всѣхъ, ибо такова задача науки. Къ тому же преподаватель поставляется на свое мѣсто государствомъ, а потому онъ обязанъ уважать государство. Въ преподаваніи неумѣстна и религіозная полемика. Родители посылаютъ дѣтей своихъ въ университеты, довѣряя преподаванію; съ своей стороны, преподаваніе должно уважать это довѣріе. Обыкновенно отъ преподавателей требуется прочтеніе извѣстнаго курса; но при широкой свободѣ выборъ предоставляется имъ самимъ. Съ своей стороны, студенты или обязываются слушать извѣстные курсы или имъ предоставляется выборъ предметовъ, то есть, свобода слушанія. Послѣднее умѣстно только тамъ, гдѣ одинъ и тотъ же предметъ излагается многими конкуррирующими преподавателями, какъ дѣлается въ Германіи. Гдѣ этого нѣтъ, свобода слушанія остается чисто фиктивною.

Университеты раздѣляются на факультеты. Въ каждомъ изъ нихъ преподается особая, систематическая группа наукъ. Историческое раздѣленіе факультетовъ, установившееся прежде всего на Западѣ, слѣдующее: 1) философскій факультетъ, подраздѣляющійся на филологическій и математическій; 2) юридическій; 3) медицинскій; 4) богословскій. У насъ, для богословскихъ наукъ существуютъ спеціальныя духовныя училища, и это выдѣленіе правильно, ибо преподаваніе богословія естественно состоитъ подъ непосредственнымъ вліяніемъ церкви. Только протестантизмъ, по существу своему, допускаетъ полную научную свободу, свойственную университетамъ. Факультеты могутъ быть размѣщены по разнымъ центрамъ, какъ во Франціи, или собираемы во едино, какъ въ Германіи и у насъ. Первое низводитъ ихъ на степень спеціальныхъ школъ; только въ послѣднемъ случаѣ образуются собственно университеты, то есть, универсальныя учрежденія. Составляя научные центры, университеты получаютъ значеніе самостоятельныхъ корпорацій, состоящихъ, однако, подъ надзоромъ и руководствомъ правительства. Они содержатся: 1) пособіями отъ казны; 2) на счетъ суммы сбора со слушателей; 3) доходами отъ собственныхъ имуществъ, ибо, въ качествѣ корпораціи, университетъ состав-

ляетъ юридическое лице, владѣющее имуществомъ. Профессора или назначаются правительствомъ непосредственно или утверждаются имъ по представленію университетской корпораціи. Послѣднее болѣе соотвѣтствуетъ корпоративному значенію университетовъ. При этомъ къ преподаванію допускаются и сторонція лица. Учрежденіе приватъ-доцентовъ составляетъ существенную принадлежность университетовъ, какъ свободныхъ центровъ научной мысли; но, разумѣется, университетской корпораціи и правительству всегда принадлежитъ контроль надъ преподаваніемъ, которое не должно переходить научныя границы.

Управленіе университетами можетъ или быть чисто корпоративное или состоять подъ ближайшимъ надзоромъ особо назначаемаго правительствомъ лица — попечителя. Послѣднее имѣетъ ту выгоду, что этимъ полагается предѣлъ тѣмъ злоупотребленіямъ, которыя могутъ возникнуть въ замкнутой корпораціи. Но перевѣсъ правительственной власти, умаляя корпоративное значеніе университетовъ, низводитъ ихъ на низшую ступень; уничтоженіе же всякихъ корпоративныхъ правъ превращаетъ университеты въ простыя школы, которыя не могутъ быть центрами научнаго развитія въ странѣ. Такое положеніе противорѣчитъ самому ихъ существу и назначенію въ системѣ народнаго просвѣщенія.

Корпоративное значеніе учебныхъ заведеній высшаго разряда таково, что не только высшія, но и среднія могутъ составлять совершенно самостоятельныя учрежденія, содержащіяся на свой собственный счетъ и управляющіяся независимо отъ правительственныхъ властей. Въ основаніе ихъ полагаются суммы, пожертвованныя частными лицами; отъ учредителей они получаютъ уставы, утвержденные государственною властью. Таковы среднія учебныя заведенія и университеты въ Англіи и Америкѣ. Въ Англіи они идутъ еще отъ среднихъ вѣковъ; только въ новѣйшее время парламентъ вступился въ ихъ устройство и сдѣлалъ въ нихъ законодательныя преобразованія.

Кромѣ открытыхъ среднихъ и высшихъ учебныхъ заведеній, существуютъ и закрытыя. Таковы французскіе лицеи и коллегіи. Иногда они соединяютъ въ себѣ среднее образованіе съ высшимъ. Таковъ нашъ Александровскій Лицей. Таково же, хотя съ спеціальною цѣлью, Училище Правовѣдѣнія. Англійскія коллегіи, изъ которыхъ составляются университеты, суть также закрытыя заведенія.

Съ другой стороны, могутъ быть учебныя заведенія, представляющія только рядъ курсовъ, открытыхъ для всѣхъ. Тутъ нѣтъ обязательныхъ слушателей, нѣтъ пріемныхъ и выпускныхъ экзаменовъ. На скамьяхъ сидитъ сборная публика. Такое учрежденіе представляетъ

Collège de France. Цѣль его, съ одной стороны, популяризація науки, съ другой стороны открытіе свободному преподаванію особаго поприща, котораго не доставляютъ ему устроенные въ систематическомъ порядкѣ и устремленные на спеціальныя цѣли факультеты. Тамъ, гдѣ свобода преподаванія существуетъ въ самихъ университетахъ, подобныя учрежденія излишни.

Спеціальныя заведенія бываютъ двоякаго рода: они могутъ имѣть въ виду общее техническое образованіе или какую-нибудь спеціальную часть. Первыя раздѣляются на высшія и низшія. Низшія даютъ преимущественно механическую способность; таковы техническія школы. Въ высшихъ преподаются тѣже науки, но въ полномъ развитіи. Таковы политехническіе институты. Чисто спеціальныя школы суть школы военныя, морскія, инженерныя, художественныя и т. п. Онѣ могутъ быть среднія и высшія вмѣстѣ или только высшія.

Кромѣ государственныхъ школъ, могутъ существовать и частныя. Начала свободы преподаванія изложены выше, въ главѣ о правахъ гражданъ. Мы видѣли, что здѣсь, какъ и въ отношеніи ко всякой частной дѣятельности, можетъ существовать двоякая система: свободы и опеки. Мы видѣли также, что свобода можетъ быть предоставлена или отдѣльнымъ лицамъ или также товариществамъ и корпораціямъ. Въ послѣднемъ случаѣ особенное значеніе имѣютъ права, предоставляемыя духовенству и опредѣляемыя отношеніемъ государства къ церкви. Во всякомъ случаѣ, государству принадлежитъ неотъемлемое право надзора, а вмѣстѣ съ тѣмъ и право пресѣкать всякія уклоненія отъ установленныхъ правилъ или вредное направленіе. Здѣсь, по самому существу дѣла, эти права ввѣряются власти судебно-административной, ибо преподаваніе не подлежитъ юридическимъ правиламъ, а съ другой стороны, права гражданъ должны быть обезпечены отъ произвола.

Этотъ характеръ свойственъ всему управленію народнымъ образованіемъ. Обыкновенно оно сосредоточивается въ отдѣльномъ Министерствѣ Народнаго Просвѣщенія, къ которому присоединяются иногда и дѣла церковныя. Но спеціальныя школы, военныя, художественныя и другія, нерѣдко выдѣляются, какъ требующія спеціальныхъ знаній отъ управляющихъ. Онѣ ввѣряются тѣмъ вѣдомствамъ, для которыхъ онѣ учреждены.

Управленіе народнымъ просвѣщеніемъ имѣетъ свои особенности, которыя отличаютъ его отъ другихъ отраслей. Предметъ его составляютъ не мѣры, относящіяся къ матеріальному міру, а умственное и нравственное вліяніе на лица. Преподаватели, состоящіе въ его вѣдѣніи, точно также не простые исполнители воли начальства, а люди,

достигшіе знанія самостоятельнымъ трудомъ и дѣйствующіе на юношество путемъ убѣжденія. Отсюда особенное положеніе преподавателей и особенные пріемы управленія.

Преподаватели, преимущественно высшихъ школъ, какъ лица, выражающія въ преподаваніи свои собственныя убѣжденія, не могутъ быть приравнены къ чисто бюрократическому персоналу. Подобно судьямъ, они должны быть поставлены въ положеніе независимое отъ административнаго произвола. Этого требуетъ не только свобода преподаванія, но и обезпеченность этихъ лицъ, ибо преподаваніе нуждается въ долгомъ приготовленіи, мало вознаграждается и часто дѣлаетъ человѣка неспособнымъ предпринять новое поприще. Но съ своей стороны, государство должно быть обезпечено въ томъ, что преподаваніе будетъ соотвѣтствовать своей цѣли и не будетъ употреблено во зло; а это дѣло не легкое, ибо духъ и направленіе ускользаютъ отъ точныхъ опредѣленій. Поэтому, начало несмѣняемости, какъ оно установлено для судей, въ этой области неприложимо. Необходимы только гарантіи противъ произвольныхъ смѣщеній. Ихъ можетъ дать хорошо устроенный дисциплинарный судъ, состоящій изъ независимыхъ лицъ, какъ учебнаго вѣдомства, такъ и судебнаго персонала. Во Франціи, такими учрежденіями служатъ Академическіе Совѣты въ округахъ и Высшій Совѣтъ Народнаго Просвѣщенія (Conseil supérieur de l'Instruction publique), составленные въ значительной степени изъ членовъ, избираемыхъ самими преподавателями. Въ Германіи, какъ мы видѣли, всѣ служащіе пользуются подобными гарантіями и преподаватели къ нимъ приравнены. Къ тому же ведетъ корпоративное устройство учебныхъ заведеній, которое даетъ корпораціямъ надзоръ за своими членами и дѣлаетъ ихъ болѣе или менѣе отвѣтственными за духъ преподаванія.

Правительственной власти, во всякомъ случаѣ, принадлежитъ надзоръ и руководство. Тамъ, гдѣ въ ея рукахъ находится высшее управленіе народнымъ просвѣщеніемъ, она установляетъ общія нормы преподаванія и дисциплины, назначаетъ преподавателей непосредственно или по представленію корпорацій и мѣстныхъ властей, назначаетъ директоровъ низшихъ школъ и весь персоналъ инспекціи. Но и въ собственно административной дѣятельности выступаютъ особенности этой отрасли. Вслѣдствіе преимущественно нравственнаго характера отношеній, здѣсь требуется бо̀льшая осмотрительность и меньшая быстрота, нежели въ другихъ. Поэтому, здѣсь умѣстно ограниченіе начальствующихъ лицъ исполнительнымъ совѣтомъ. Во Франціи, гдѣ начало единоличнаго управленія до новѣйшаго времени проводилось во всей строгости, всегда дѣлалось исключеніе для народнаго просвѣщенія.

Высшій Совѣтъ Народнаго Просвѣщенія имѣетъ здѣсь совершенно иное значеніе, нежели совѣты другихъ министровъ. Въ настоящее время, какъ сказано, онъ въ большинствѣ состоитъ изъ лицъ, избираемыхъ самими преподавателями. Вообще, болѣе или менѣе независимое его положеніе необходимо для того, чтобы онъ могъ успѣшно исполнять свое назначеніе. Иначе онъ превращается въ простую бюрократическую коллегію, которая служитъ только ширмами для министерскаго произвола. Такіе же совѣты учреждаются и въ округахъ. И въ нихъ умѣстно участіе представителей не только преподаванія, но и тѣхъ обществъ, которыя своими средствами поддерживаютъ заведенія. Это касается въ особенности народныхъ школъ, а также и среднихъ заведеній, содержимыхъ вполнѣ или частью на мѣстныя средства. Иногда въ нихъ вводятся и общія административныя и церковныя власти. Во Франціи, префектъ состоитъ предсѣдателемъ Департаментскаго Совѣта Народнаго Просвѣщенія; ему принадлежитъ и самое управленіе. Въ прежнее время въ совѣтѣ засѣдалъ и епископъ съ другимъ назначеннымъ имъ духовнымъ лицемъ. Въ академическихъ округахъ, управляющій школами Академическій Совѣтъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ ректора; но и здѣсь въ прежнее время засѣдали назначаемые министромъ епископъ и члены духовенства. Въ Пруссіи, до 1825 года, консисторіи завѣдывали не только церковными, но и школьными дѣлами. Нынѣ послѣднія управляются въ округахъ отдѣленіями Правленій (Regierungen), гдѣ засѣдаютъ школьные совѣтники, а въ провинціяхъ Провинціальными Училищными Совѣтами, состоящими подъ предсѣдательствомъ оберъ-президента провинціи. Такое устройство нельзя признать правильнымъ. Общія административныя власти въ дѣлѣ народнаго просвѣщенія некомпетентны и склонны вносить сюда совершенно иной духъ; церковныя же власти, особенно въ католическихъ странахъ, имѣютъ слишкомъ исключительное направленіе. Такая смѣсь можетъ породить только столкновенія. Она не въ состояніи установить необходимаго въ системѣ народнаго просвѣщенія нравственнаго единства.

У насъ, народныя школы въ селахъ состоятъ, какъ сказано, въ вѣдѣніи Уѣздныхъ Училищныхъ Совѣтовъ, а управленіе учебными округами ввѣрено единоличной власти попечителя.

IV. Наконецъ, ко всѣмъ предъидущимъ отраслямъ управленія присоединяется то, что можно назвать внутреннею политикой, то есть, соглашеніе всѣхъ отдѣльныхъ частей. Сюда принадлежитъ въ особенности надзоръ за мѣстнымъ самоуправленіемъ, разрѣшеніе возникающихъ столкновеній и направленіе мѣстныхъ правительственныхъ органовъ къ общей цѣли. Это возлагается собственно на такъ называемое

Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, которому подчиняются правители областей. Въ его вѣдѣніи состоитъ также общая и политическая полиція. Призванное охранять порядокъ въ государствѣ, оно должно имѣть въ рукахъ достаточную для того силу. Это центральное положеніе высшаго руководителя внутренней политики дѣлаетъ то, что во всѣхъ европейскихъ странахъ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ составляетъ одно изъ важнѣйшихъ вѣдомствъ. Исключеніе представляетъ Англія, гдѣ вслѣдствіе сильнаго развитія мѣстнаго самоуправленія центральная административная власть играла совершенно второстепенную роль. Только въ новѣйшее время она пріобрѣтаетъ все большее и большее значеніе.

Объ устройствѣ мѣстныхъ органовъ было уже говорено выше. Что касается до направленія внутренней политики, то оно опредѣляется не столько юридическими началами, сколько состояніемъ общества. И это составляетъ предметъ науки, но не государственнаго права, а ученія объ обществѣ и политики, къ которымъ мы и переходимъ.

КОНЕЦЪ.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

КНИГА ПЕРВАЯ.

Существо и основные элементы государства.

КНИГА ВТОРАЯ.

Государственное устройство.

КНИГА ТРЕТЬЯ.

Права и обязанности гражданъ.

КНИГА ЧЕТВЕРТАЯ.

Законодательство и судъ.

КНИГА ПЯТАЯ.

Управленіе.

